



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000279369

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária nº 1045617-64.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e Recorrente JUÍZO EX OFFICIO, é apelado DERCILIO DA SILVA FELICIO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO DIP (Presidente sem voto), AFONSO FARO JR. E AROLDO VIOTTI.

São Paulo, 24 de março de 2025.

MÁRCIO KAMMER DE LIMA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Apelação Cível/Remessa Necessária nº 1045617-64.2024.8.26.0053

Recorrente: Juízo *Ex Officio*

Apelante: Município de São Paulo

Apelado: Dercilio da Silva Felício

Interessado(s): Secretária Municipal de Saúde

Comarca: São Paulo

Juiz(a) de Direito: Jose Eduardo Cordeiro Rocha

Voto nº 6.024

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. LIVRE EXERCÍCIO DE PROFISSÃO. CÂMARA DE BRONZEAMENTO ARTIFICIAL. INTERESSE PROCESSUAL. INEXISTÊNCIA.

1.Pleito voltado à garantia da livre iniciativa e a exploração de serviços de bronzeamento artificial, salvaguardando o impetrante de potenciais atos administrativos ancorados na RDC nº 56/2009 da ANVISA. Ordem concedida na origem.

2.Falta de interesse de agir. Ausência de ameaça ou justo receio a direito líquido e certo. Impetrante, profissional liberal, desmuniado de licença sanitária de funcionamento para atividade empresarial de estética e outros serviços de cuidados com a beleza, nos termos da legislação de regência e que, para além, não demonstrou propriedade de câmara de bronzeamento, nada indicando que se ative ou que virá a ativar-se em empresa potencialmente apta a experimentar fiscalização com base na hostilizada RDC nº 56/2009 da ANVISA. Déficit de interesse processual a imperar a denegação da origem por reconhecida carência da ação. “O mandado de segurança preventivo exige efetiva ameaça decorrente de atos concretos ou preparatórios por parte da autoridade indigitada coatora, não bastando o risco de lesão a direito líquido e certo, baseado em conjecturas por parte do impetrante, que, subjetivamente, entende encontrar-se na iminência de sofrer o dano” (STJ, REsp 791.421-RJ, 1ª Turma, j. 24.04.2007, Rel. Min. LUIZ FUX destaquei).

3.Desfecho de origem reformado. Recursos voluntário e oficial providos para o fim de denegar a pretendida segurança.

DERCILIO DA SILVA FELICIO impetra mandado de segurança preventivo com pedido liminar contra ato do DIRETOR DO CENTRO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO visando à garantia da livre exploração de serviços de bronzeamento artificial, abstendo-se a autoridade coatora de qualquer ato obstrutivo ou sancionatório, fundada na Resolução RDC nº 56/2009 da ANVISA.

Prestadas as informações pela autoridade impetrada, por julgar comprovadas as alegações alistadas na exordial, deliberou o d. magistrado de origem, por sentença, de relatório adicionalmente adotado, pela concessão da segurança. *“para determinar ao impetrado que o impetrante possa explorar os serviços de bronzeamento artificial, sem sofrer qualquer interdição por tal razão, abstendo-se o impetrado de autuá-la com fundamento na Resolução RDC nº 56/09 da ANVISA.”* (fls. 96-100)

Ao par do necessário reexame, irresignada, interpõe a municipalidade o presente recurso visando à reforma do r. *decisum*. Preliminarmente, defende a incompetência da Justiça Estadual para julgamento da presente ação, pugnando pela remessa dos autos ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, sob o argumento de existir eventual interesse jurídico da Anvisa na intervenção do feito. Aduz, ainda, ausência de interesse de agir da impetrante ante a notícia de que, em consulta à base de dados da Vigilância Sanitária do município, não foi localizada Licença de Funcionamento Sanitária, bem como ação de fiscalização para nenhuma atividade, inclusive, de estética e outros serviços de cuidados com a beleza, atrelada aos dados do impetrante. No mérito, assevera, em síntese, que a sentença autorizou o exercício de atividade econômica de exploração de Câmaras de Bronzeamento Artificial, com finalidade estética, a despeito de expressa proibição da ANVISA. Acrescenta que a proibição do uso dos equipamentos para bronzeamento artificial, tem como objetivo a prevenção de riscos à saúde da população e é embasada e fundamentada na

Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA - RDC Nº 56/2009, asseverando a competência da Anvisa para a edição de atos normativos. Para mais, sustenta inexistir direito líquido e certo do impetrante a ser amparado por esta via processual.

Por tais razões, pugna pelo provimento do presente recurso para (i) o reconhecimento da incompetência da Justiça Estadual para processar e julgar o feito, determinando-se a remessa dos autos à Justiça Federal; (ii) a extinção do processo sem resolução do mérito em razão da falta de interesse de agir; (iii) a reforma da r. sentença para que a segurança seja denegada. (fls. 107-133)

Decorreu *in albis* o prazo para apresentação de resposta ao recurso.

Endereçado os autos à douta Procuradoria de Justiça, esta declinou sua intervenção na qualidade de fiscal do ordenamento jurídico.

Essa, a síntese do necessário, em acréscimo ao relatório da r. sentença.

Pesem os fundamentos lançados no desfecho processual de origem, persuadem as argumentações contidas nas razões recursais da Municipalidade de São Paulo, de forma que comportam provimento os recursos voluntário e oficial, como adiante se verá.

À partida, cumpre afastar a preliminar de incompetência da Justiça Estadual ao julgamento do feito. Como bem aponta a r. sentença esgrimada, a tutela jurisdicional pretendida volta-se contra ato da autoridade municipal competente para a fiscalização das clínicas de estética, em decorrência do seu poder de polícia, visando salvaguardar a impetrante de potenciais atos administrativos em razão de sua fiscalização, estando correto, assim, seu trâmite perante a Justiça Estadual.

De caminho, é certo que o mandado de segurança comporta impetração não somente repressiva, voltada à anulação de inválido ato administrativo já praticado, como também preventiva, visando à consecução de lesão a direito líquido e certo.

A respeito, oportuna a lição de LUIZ GUILHERME MARINONI, SÉRGIO CRUZ ARENHART e DANIEL MITIDIERO:

“Pode o instrumento ter por objeto ato já praticado (mandado de segurança repressivo) ou ainda ameaça de ato (mandado de segurança preventivo).

Neste último caso, tendo em vista que o ato coator ainda não se concretizou, bastará ao requerente que demonstre objetivamente que há efetivo risco de que o ato venha a ocorrer. Vale dizer que o simples temor subjetivo da parte, de que possa ocorrer algum ato de autoridade lesivo ao seu interesse, é insuficiente para a concessão do mandado de segurança. É necessário que a ameaça que legitima o recurso a esta ação externe-se por elementos objetivos e concretos, que apontem para a efetiva lesão futura ao direito afirmado. Não basta, neste passo, a existência de temor subjetivo da parte, em relação à violação ulterior de seu direito; é necessário que este receio seja justificável de forma objetiva e concreta. Conforme sublinha CAIO TÁCITO, o mandado de segurança preventivo deve revestir-se de um pressuposto indispensável, que é a ameaça a direito líquido e certo. Esta ameaça deve caracterizar-se pela ideia do justo receio, ou seja, por um temor qualificado por demonstrações inequívocas e objetivas, da autoridade, tendentes à violação do direito a ser protegido. Segundo assinala o autor, este justo receio se demonstra através de “atos preparatórios ou de indícios razoáveis”, dirigidos no sentido de apontar para a futura violação ao direito”. (in Curso de Processo

Civil - Vol. 3 - Ed. 2023. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2023 - destaquei)

É dizer, para que admissível o manejo da via mandamental preventiva, não é bastante simples conjectura ou receio puramente subjetivo, impondo-se a demonstração de um contexto que permita um temor objetivamente aferível e certificável de dano a um dado direito subjetivo.

Com efeito, “o mandado de segurança preventivo exige efetiva ameaça decorrente de atos concretos ou preparatórios por parte da autoridade indigitada coatora, **não bastando o risco de lesão a direito líquido e certo, baseado em conjecturas por parte do impetrante, que, subjetivamente, entende encontrar-se na iminência de sofrer o dano**” (STJ, REsp 791.421-RJ, 1ª Turma, j. 24.04.2007, Rel. Min. LUIZ FUX – destaquei).

Para o caso, conquanto o impetrante reclame tutela preventiva, buscando alforriar-se dos riscos de eventual exercício de polícia administrativa, não se recolhe dos autos nem mesmo um mínimo de indicativos de que o impetrante se encontre legitimamente autorizado para o exercício profissional voltado à beleza e estética corporal, nos termos do Código Sanitário Municipal, o que subtrai o interesse processual ao exame do mérito da impetração.

A autoridade coatora, ao prestar informações, destacou (fls. 73/75):

“Importante informar que de acordo com a Lei Municipal 13.725/2004 (Institui o Código Sanitário Municipal) no seu Artigo 90: “Todos os estabelecimentos de interesse da saúde e os estabelecimentos comerciais, de produção, embalagem e manipulação de produtos e substâncias de interesse da saúde, antes de iniciarem suas atividades, devem encaminhar à autoridade sanitária declaração de que suas atividades, instalações, equipamentos e recursos humanos obedecem à legislação sanitária vigente, para fins de obtenção do

Cadastro Municipal de Vigilância em Saúde".

Por força dessa lei, as atividades de estética corporal desenvolvidas pela impetrante são passíveis de Licença de Funcionamento Sanitária e devem atender as determinações estabelecidas pela Portaria 2215/2016 - SMS.G (regulamenta o CMVS – Cadastro Municipal de Vigilância em Saúde e a concessão de Licença de Funcionamento Sanitária no município de São Paulo) quando da solicitação da mesma. Entretanto, em consulta realizada na base de dados da Vigilância Sanitária do município, não foi localizada Licença de Funcionamento Sanitária, bem como, ação de fiscalização para nenhuma atividade, inclusive de estética e outros serviços de cuidados com a beleza, atrelada aos dados da impetrante: DERCILIO DA SILVA FELICIO portador do documento de identidade RG nº: 24.430.928-0, inscrito no CPF nº 252.099.418-50, residente e domiciliado na Rua MARTINS PENA, 285 – TATUAPE, CEP:03066- 000, São Paulo- SP.(...)”

Bem examinados os documentos a escoltar a inceptiva, não se vislumbra a necessária comprovação de licença, nem qualificação técnica para o exercício de atividade empresarial no ramo estético, cuidando ser o impetrante profissional liberal, com apresentação apenas de um certificado de conclusão de “Curso de Câmara Artificial ministrado pela profissional Natalie Feitosa Marques com carga horária de 48:00h” (fls. 26)

É dizer, não comprova o impetrante sequer ser profissional licenciado ao exercício de atividade empresarial no ramo estético, nos termos da legislação nacional que regulamenta as referidas profissões, tampouco ser proprietário de equipamento de bronzamento.

Nesse ponto, confira-se os arts. 3º e 4º da Lei Federal 13.643/2018¹, que regulamenta as profissões de Esteticista, que compreende o Esteticista e

¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113643.htm

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Cosmetólogo, e de Técnico em Estética, *in verbis*:

Art. 3º Considera-se Técnico em Estética o profissional habilitado em:

I - curso técnico com concentração em Estética oferecido por instituição regular de ensino no Brasil;

II - curso técnico com concentração em Estética oferecido por escola estrangeira, com revalidação de certificado ou diploma pelo Brasil, em instituição devidamente reconhecida pelo Ministério da Educação.

Parágrafo único. O profissional que possua prévia formação técnica em estética, ou que comprove o exercício da profissão há pelo menos três anos, contados da data de entrada em vigor desta Lei, terá assegurado o direito ao exercício da profissão, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 4º Considera-se Esteticista e Cosmetólogo o profissional:

I - graduado em curso de nível superior com concentração em Estética e Cosmética, ou equivalente, oferecido por instituição regular de ensino no Brasil, devidamente reconhecida pelo Ministério da Educação;

II - graduado em curso de nível superior com concentração em Estética e Cosmética, ou equivalente, oferecido por escola estrangeira, com diploma revalidado no Brasil, por instituição de ensino devidamente reconhecida pelo Ministério da Educação.

De fato, o recorrido somente fez carrear aos autos seu comprovante de residência e o versado certificado mencionado alhures, que não possui nenhum indicativo de ter sido emitido e aprovado por instituições ou entidades que sejam reconhecidas pelos órgãos competentes da área de saúde e segurança. (fls. 24 e 26)

E “*para que se configure direito líquido e certo, exige-se a certeza material dos fatos arguidos, fornecida pelos documentos com que o impetrante deve instruir a sua petição inicial*”. (FLAKS, Milton. *Mandado de Segurança Pressupostos de Impetração*, página 122, item 138, Forense, 1980).

Da compaginação disso, não se pode concluir pela indispensável utilidade do mandado de segurança ora impetrado, por avistável ausência de interesse de agir, nos termos do art. 6º, caput, da Lei nº 12.016/2009.

Como cediço, referida utilidade cinde-se em interesse-necessidade; e, tal como ventilado pela recorrente em suas razões, interesse-adequação. A esse respeito, as balizadas considerações de MARCUS VINICIUS RIOS GONÇALVES:

“O interesse de agir exige o preenchimento do binômio: necessidade e adequação. É preciso que a pretensão só possa ser alcançada por meio do aforamento da demanda e que esta seja adequada para a postulação formulada. Há os que ainda incluem a utilidade como elemento do interesse de agir, mas parece-nos que ele é absorvido pela necessidade, pois aquilo que nos é necessário certamente nos será útil. Não haverá interesse de agir para a cobrança de uma dívida, antes que tenha havido o seu vencimento, porque pode ser que até a data prevista haja o pagamento espontâneo, o que tornaria desnecessária a ação. Mas, desde o vencimento, se a dívida não for paga, haverá interesse de agir. Também é necessário que haja adequação entre a pretensão do autor e a demanda por ele ajuizada. Ao escolher a ação inadequada, o autor está se valendo de uma medida desnecessária ou inútil, o que afasta o interesse de agir. O autor carecerá de ação quando não puder obter, por meio da ação proposta, o resultado por ele almejado”. (GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Direito Processual*

Civil. (Coleção Esquematizado). Editora Saraiva. 14ª edição. 2023. pág. 82).

A corroborar, o entendimento jurisprudencial desta e. Corte de Justiça em símiles julgados:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. BRONZEAMENTO ARTIFICIAL. Pretensão de concessão da antecipação da tutela recursal para determinar à autoridade coatora que se abstenha de autuar o estabelecimento da impetrante e/ou impedir a realização de sessões de bronzeamento artificial, com base na Resolução ANVISA 56/09. **Agravante que não comprovou a propriedade de máquinas de bronzeamento artificial, nem possuir licença sanitária de funcionamento para atividade de estética e outros serviços de cuidados com a beleza.** Prova pré-constituída que é composta apenas de precedentes judiciais sobre autuações da municipalidade com base na RDC 56/2009. Ausente, em análise perfunctória, prova inequívoca e pré-constituída de que a impetrada tenha adotado qualquer medida administrativa contra a atividade do agravante ou que esteja em vias de o fazer. RECURSO DESPROVIDO. (TJSP; Agravo de Instrumento 2017635-57.2023.8.26.0000; Relator (a): Alves Braga Junior; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 8ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 25/05/2023; Data de Registro: 25/05/2023 – destaquei)*

PROCESSUAL CIVIL – ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – CÂMARA DE BRONZEAMENTO – Embora o MM. Juízo da 24ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de São Paulo, nos autos da ação nº 0001067-62.2010.4.03.6100, tenha proferido r. sentença declarando a nulidade da Resolução RDC nº 56/09 da ANVISA, sem notícia de sua reversão pelo E. TRF da 3ª

Região, não há comprovação do justo receio de a impetrante sofrer ilegalidade ou abuso de poder, nos termos do art. 1º, 'caput', da Lei nº 12.016/09, vez que a impetrante não comprovou que se dedica à atividade de bronzeamento artificial – Precedentes desta C. Corte – Sentença mantida – Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1000559-71.2023.8.26.0506; Relator (a): Carlos von Adamek; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Ribeirão Preto - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 14/03/2023; Data de Registro: 14/03/2023 – destaquei)

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. PRETENSA ABSTENÇÃO/SUSPENSÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS VOLTADOS A IMPEDIR O LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE BRONZEAMENTO ARTIFICIAL. Falta de interesse de agir inconteste, vez que a parte impetrante não apresentou nenhuma documentação idônea que comprovasse o exercício/alvará de funcionamento da atividade empresarial de bronzeamento artificial, tampouco a posse/propriedade/comprovante de pagamento do maquinário objeto da restrição imposta pela RDC 56/2009 da ANVISA, quanto menos a informação lançada em sua exordial de que o suposto equipamento teria sido lacrado. Confirmação da sentença que extinguiu o feito, sem resolução do mérito, com fundamento no artigo 485, inciso VI, do CPC. RECURSO NÃO PROVIDO, com observação. (TJSP; Apelação Cível 1035823-70.2022.8.26.0576; Relator (a): Souza Nery; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro de São José do Rio Preto - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 28/02/2023; Data de Registro: 28/02/2023 – destaquei)

Apelação Cível – MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO COM PEDIDO LIMINAR – Caso de proibição do uso de câmaras de bronzeamento artificial pela ANVISA – Alegação de decisão judicial

em ação coletiva junto à Justiça Federal que autorizou o uso – Sentença que DENEGOU a segurança, nos termos do artigo 6º, §5º da Lei nº 12.016/09, indeferindo a inicial pela falta de interesse de agir – Decisão escoreita - Ausência de juntada de documentação pertinente que não demonstra o direito líquido e certo e não cabe na via estreita do mandado de segurança, ainda mais preventivo, como 'in casu' mas sim de ação própria, se o caso – Sentença que deve ser mantida – Precedentes - Recurso desprovido (TJSP; Apelação Cível 1000185-03.2022.8.26.0664; Relator (a): Eduardo Gouvêa; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Votuporanga - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 08/09/2022; Data de Registro: 08/09/2022 – destaquei)

Dessarte, considerando tudo o mais que dos autos consta, força é convir, não se vislumbrar interesse de agir pelo recorrido, ora impetrante, sendo de rigor, respeitados os valorosos fundamentos exarados pelo d. magistrado de origem, a inversão do julgado em ordem a denegar a segurança, nos termos do art. 10 combinado com o art. 6º, §5º, ambos da Lei de Mandado de Segurança nº 12.016/2009, pelo que se provê os recursos voluntário e oficial.

Sem condenação de honorários, em atenção ao disposto no art. 25, da Lei nº 12.016/2009 e ao Enunciado nº 512, Pretório Excelso.

Considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional mencionada pelas partes, sublinhando-se pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça em ordem a considerar que, em se tratando de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006 p. 240).

Pelo exposto, por meu voto, **dou provimento aos recursos voluntário e oficial**, nos termos ora delineados.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Eventual insurgência apresentada em face deste acórdão estará sujeita a julgamento virtual, nos termos da Resolução nº 549/2011 do Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça, ressaltando-se que as partes poderão, no momento da apresentação do recurso, opor-se à forma do julgamento ou manifestar interesse no preparo de memoriais. No silêncio, privilegiando-se o princípio da celeridade processual, prosseguir-se-á com o julgamento virtual, na forma dos §§ 1º a 3º do artigo 1º da referida Resolução.

MÁRCIO KAMMER DE LIMA

Relator