



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000293876

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1042855-75.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante CAROLINE VIEIRA RODRIGUES, sendo apelado MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente sem voto), CAMARGO PEREIRA E ENCINAS MANFRÉ.

São Paulo, 27 de março de 2025.

PAOLA LORENA
Relatora
Assinatura Eletrônica

Apelação nº 1042855-75.2024.8.26.0053

Apelante: Caroline Vieira Rodrigues

Apelado: Município de São Paulo

Comarca: **São Paulo**

Voto nº 14008

Apelação. Mandado de Segurança. Poder de polícia. Vigilância sanitária. Licença de funcionamento e licença sanitária. Autuação e interdição de estabelecimento. Ausência de ilegalidade ou abuso de poder no ato administrativo impugnado. Violação a direito líquido e certo da impetrante não configurada. Sentença denegatória da segurança mantida. Recurso não provido.

Trata-se de apelação interposta por **Caroline Vieira Rodrigues** contra sentença (fls. 549-553) pela qual, em mandado de segurança impetrado contra ato atribuído ao Secretário Municipal de Saúde de São Paulo, foi denegada a segurança postulada.

Inconformada com o provimento jurisdicional de primeiro grau, a impetrante postula a sua reforma, a fim de que a ordem mandamental lhe seja concedida. Para tanto, aduz, em suma, o seguinte: **(I)** tratar-se de profissional no ramo de estética que necessita da utilização de equipamentos de bronzamento artificial para a prestação dos seus serviços; **(II)** haver sentença do Juízo da 24ª Vara Federal de São Paulo (autos nº 0001067-62.2010.4.03.6100), pela qual declarada a nulidade da Resolução RDC 56/2009; **(III)** possuir pedido em andamento da licença sanitária, porém há resistência da vigilância sanitária no deferimento; **(IV)** a impetrante possui o curso de biossegurança para operar o equipamento; **(V)** impossibilidade de exigência de registro do equipamento de bronzamento artificial; **(VI)** violação à liberdade econômica e livre

iniciativa garantidas pela Constituição Federal.

Contrarrazões às fls. 693-723.

A Procuradoria de Justiça declinou de sua intervenção no feito (fls. 732-734).

É o relatório.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Caroline Vieira Rodrigues objetivando autorização para exploração de serviços de bronzeamento artificial, com o uso de câmara de bronzeamento artificial. A impetrante, profissional liberal, atuante na área de estética de baixo risco, alega estar impossibilitada do exercício de sua atividade profissional, desde que sofreu fiscalização por parte de agentes de vigilância em saúde. Diante dessa situação, impetrou o presente *writ*, aduzindo que a RDC 56/2009 foi declarada nula pela 24ª Vara Federal de São Paulo e que inexistente alto risco para saúde pública no uso do equipamento. Aduz mais que referida Resolução restringiu a livre iniciativa e violou direitos individuais.

Feito esse breve resumo, passo à análise do mérito.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LXIX, dispõe *in verbis*:

Art. 5º (...)

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;
[...]

A Lei nº 12.016/2009 estabelece, em seu artigo 1º, transcrito a seguir:

Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por ***habeas corpus*** ou ***habeas data***, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (grifo no original)

Dos dispositivos acima transcritos, infere-se que o sucesso do mandado de segurança depende da caracterização de direito líquido e certo, que não seja amparado por outro remédio constitucional. O direito líquido e certo, passível de ser provado de plano, constitui requisito para que seja admissível o *writ*.

Sobre o direito líquido e certo, ensina Leonardo Carneiro da Cunha *in* “A Fazenda Pública em Juízo”, 15ª edição, 2018, págs. 548/553:

Direito líquido e certo [...] é o que se apresenta manifesto na sua existência e apto a ser exercitado. (...)

Na verdade, o que se deve ter como líquido e certo é o *fato*, ou melhor, a *afirmação de fato* feita pela parte autora. Quando se diz que o mandado de segurança exige a comprovação de *direito líquido e certo*, está-se a reclamar que os *atos* alegados pelo impetrante estejam, desde já, *comprovados*, devendo a petição inicial vir acompanhada dos documentos indispensáveis a essa comprovação. Daí a exigência de a prova, no mandado de segurança, ser *pré-constituída*. (...)

Ao impetrante atribui-se um momento único (que é o da petição inicial) para comprovar suas alegações de fato. Não se desincumbindo desse ônus da prova, descabe o mandado de segurança, mantendo-se a presunção de legitimidade do ato atacado.

Tudo deve vir comprovado com a petição inicial, razão pela qual se diz não caber o mandado de segurança, se for necessária a dilação probatória. Em outras palavras, não há instrução probatória no *writ*. (...)

Em sentido técnico, direito líquido e certo significa, como se viu, comprovação documental e pré-constituída dos fatos alegados, demonstrando-se, logo com a petição inicial, a ilegalidade ou abusividade do ato praticado pela autoridade coatora. Não havendo tal

comprovação de plano e sendo necessária a dilação probatória, descabe o mandado de segurança, por falta de um pressuposto processual específico.

No caso, da análise da documentação que instruiu a petição inicial, extrai-se que, aos **17.06.2024**, foi lavrado o Auto de Infração nº 022767 (fl. 33), por infração à Lei Municipal nº 13.725/2004, artigos 15, 16, incisos I e II, 46, caput e §1º, 90, 94 c/c Resolução ANVISA nº 56/2009, artigo 1º, § 1º, conforme descrição transcrita a seguir (grifos nossos):

[...] prestação de serviço de estética e **embelezamento sem licença sanitária** concomitante com acessos residenciais; obstar, retardar e dificultar a ação fiscalizadora das autoridades sanitárias no exercício da função [...] valendo-se de condutas de desacato às autoridades sanitárias; manter equipamento (câmara para bronzamento artificial) instalado no local para uso) finalidade estética desprovido de registro ou cadastro na ANVISA.

Do referido AI, originou o Auto de Imposição de Penalidade nº 45582, com fundamento na LM nº 13.725/2004, artigos 118, inciso VII; 129, inciso XXIII e artigo 134, § 1º (fl. 31) e o Termo de Interdição nº 016228 (fl. 32).

Destarte, conforme bem pontuou o Juízo *a quo*, sequer é possível avançar na questão da validade - ou não - da RDC 56/09, porque, *in casu*, a impetrante não possui licenças de funcionamento e sanitária, tampouco registro na ANVISA de seus equipamentos, requisitos essenciais para realização das atividades relacionadas à estética e a outros serviços de beleza.

De acordo com as informações prestadas pela Divisão de Vigilância de Produtos e Serviços de Interesse da Saúde – DVPSIS (fls. 504/507), não foi localizada Licença de Funcionamento Sanitária no endereço indicado, em total infringência ao artigo 90, da LM nº 13.725/2004, que institui o Código Sanitário do Município de São Paulo, *in verbis* (grifos nossos):

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**.

E mais, nem mesmo pode a apelante se valer da alegação de “morosidade/resistência” do Poder Público na análise do seu requerimento de licença de funcionamento sanitária, porque protocolizado apenas em **16.09.2024** (fl. 579), logo, meses após a autuação sofrida (fl. 33) e até mesmo após a prolação da sentença ora vergastada (fl. 553).

Nessa linha, sem que comprovada ilegalidade ou abuso de poder no ato impugnado, diga-se, amparado em inerente e constitucional poder de polícia, consistente não apenas na expedição de licenças, autorizações e alvarás de regramento do uso do território urbano e das atividades, econômicas ou não, mas também na fiscalização e autuação de atividades que resultem violação à legislação sanitária local, a hipótese era mesmo de denegação da segurança postulada. Nesse sentido, seguem alguns julgados deste Tribunal de Justiça:

I. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – PODER DE POLÍCIA – VIGILÂNCIA SANITÁRIA – AUSÊNCIA DE LICENÇA DE FUNCIONAMENTO E LICENÇA SANITÁRIA – AUTUAÇÃO E INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTO – AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER E OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. O mandado de segurança se destina à correção de ato ou omissão de autoridade, desde que ilegal e ofensivo a direito individual ou coletivo, líquido e certo do impetrante (art. 5º, LXIX, CF). 2. Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, incontestável, pré-constituído, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. 3. Compete aos Municípios fiscalizar e

promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF). 4. Impetração em caráter preventivo para obstar a lacração de estabelecimento e permitir a prestação de serviços em clínica de estética. Ausência de licença para funcionamento e licença sanitária para prestação de serviços de saúde. Interdição do estabelecimento durante o trâmite processual. Ausência de ilegalidade ou abuso de poder no ato administrativo impugnado e ofensa a direito líquido e certo da impetrante. Segurança denegada. Sentença mantida. Recurso desprovido.

(TJSP; Apelação Cível 1020050-48.2023.8.26.0576; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de São José do Rio Preto - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 23/05/2024; Data de Registro: 23/05/2024)

II. DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. LIVRE EXERCÍCIO DE PROFISSÃO. CÂMARA DE BRONZEAMENTO ARTIFICIAL. INTERESSE PROCESSUAL. INEXISTÊNCIA. ESTABELECIMENTO DESPROVIDO DE ALVARÁ PECULIAR. 1. Pleito voltado à garantia da livre iniciativa e a exploração de serviços de bronzeamento artificial, salvaguardando a impetrante de potenciais atos administrativos ancorados na RDC nº 56/2009 da ANVISA. Ordem concedida na origem. 2. Competência da Justiça Estadual para o julgamento do feito. *Mandamus* que visa obstar ato fiscalizatório de órgão municipal, ausente pedido de declaração de ilegalidade de normativo da ANVISA, objeto de ação própria perante a Justiça Federal. Preliminar afastada. 3. Impetrante, contudo, desmuniada de licença sanitária de funcionamento para atividade empresarial de estética e outros serviços de cuidados com a beleza, nos termos do Código Sanitário do Município de São Paulo. 4. O exercício de atividade empresária em estabelecimento comercial de funcionamento não autorizado pelo poder público local traduz ilícito administrativo passível de sanção segundo as posturas municipais. 5. Os remédios processuais, assim como as liberdades públicas, devem ser sempre invocados para uma finalidade ética e lícita. Não há sentido ético, nem jurídico, na discussão em juízo, anterior à própria ação da autoridade, em relação a fragmento de atividade em si mesmo realizada à margem das posturas locais, de tal arte que a almejada medida preventiva revela-se incompatível com a finalidade ética que deve marcar as postulações em juízo. 6. Déficit de

interesse processual, a imperar a denegação da origem por reconhecida carência da ação. 7. Desfecho de origem reformado. Recursos voluntário e oficial providos para o fim de denegar a pretendida segurança. (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1053958-79.2024.8.26.0053; Relator (a): Márcio Kammer de Lima; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 15ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 31/10/2024; Data de Registro: 31/10/2024)

Não há condenação em honorários advocatícios em virtude do disposto no art. 25 da Lei nº 12.016/09.

Pelo exposto, **nego provimento** ao recurso.

PAOLA LORENA
Relatora