



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000441541

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001515-83.2018.8.26.0176, da Comarca de Embu das Artes, em que são apelantes MUNICÍPIO DE EMBU DAS ARTES e CONSELHO REGIONAL DE ÓPTICA E OPTOMETRIA DE SÃO PAULO, sendo apelado CONSELHO BRASILEIRO DE OFTALMOLOGIA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram parcial provimento ao recurso do Município e negaram provimento ao recurso do CROOSP. 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, 7 de maio de 2025.

PAOLA LORENA
Relatora
Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1001515-83.2018.8.26.0176

Apelantes: Município de Embu das Artes e Conselho Regional de Óptica e Optometria de São Paulo

Apelado: Conselho Brasileiro de Oftalmologia

Comarca: **Embu das Artes**

Voto nº 14013

Apelações. Ação civil pública. Proibição de expedição de alvará sanitário pela Vigilância Sanitária do Município de Embu das Artes/SP para instalação de gabinetes de profissionais optometristas para atuar nos dispositivos de Saúde privados.

I. Preliminar de nulidade da decisão por suposta mácula de fundamentação afastada.

II. Inépcia da inicial não verificada. Dano moral coletivo que é “in re ipsa”, sendo prescindível a demonstração de prejuízos concretos, sendo, por isso, cabível o pedido genérico. Inteligência do art. 324, §1º do CPC.

III. Impossibilidade de emissão de alvará sanitário pela Vigilância Sanitária do Município de Embu das Artes para a instalação de gabinetes de profissionais optometristas com base na Lei Municipal nº 2.995/2018. Realização de exames de acuidade visual, atividades clínicas ou prescrição de lentes de grau que são exclusivas dos profissionais médicos. Aplicação das limitações dos Decretos nº 20.931/32 e 24.492/34, conforme restou reconhecido no julgamento da ADPF nº 131/DF. Modulação dos efeitos subjetivos da decisão proferida na mencionada ADPF que não tem o condão de alterar o desfecho da presente demanda.

IV. Indenização por danos morais coletivos (reparação dos valores da coletividade) e por danos sociais (reparação pela piora na qualidade de vida e no bem-estar social). Não cabimento. Responsabilização que pressupõe a presença de dois requisitos, adotados pelo STJ: a razoável significância do fato transgressor e a repulsa social, não verificados no caso *sub*

judice.

V. Sentença reformada em parte. Recurso do Município parcialmente provido e recurso do CROOSP, na qualidade de assistente litisconsorcial, não provido.

Trata-se de apelações interpostas pelo **Município de Embu das Artes** e pelo **Conselho Regional de Óptica e Optometria de São Paulo - CROOSP**, contra sentença (fls. 689/693) pela qual, em sede de ação civil pública ajuizada pelo **Conselho Brasileiro de Oftalmologia-CBO**, foi julgado procedente o pedido, conforme transcrito a seguir:

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE** a ação, extinguindo o feito com a resolução do mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para determinar a imediata suspensão dos efeitos decorrentes da Lei Municipal nº 2.995/2018, do Município de Embu das Artes/SP, evitando-se assim a expedição de alvará sanitário pela Vigilância Sanitária para instalação de gabinetes de profissionais Optometristas para atuar nos dispositivos de Saúde privados, visando ofertar atendimento à saúde visual primária da população, especialmente promovendo correções de problemas refrativos e detecção de outros males que acometem o sistema visual ou podem por ele ser identificados e para determinar a interrupção dos atendimentos realizados por profissionais optometristas ou não médicos, decorrentes da Lei Municipal nº 2.995/2018, do Município de Embu das Artes/SP.

Condeno a ré à obrigação de não-fazer, consistente na obrigação de não expedir Alvarás Sanitários que extrapolem a legislação pertinente, para funcionamento de "Consultórios Optométricos", para a realização de exames e consultas pertinentes à saúde ocular no âmbito da atenção primária à saúde em desacordo com Decreto n. 20.931/32, no Decreto-Lei n.24.492/34 e na Lei n. 12.842/2013 (Lei do Ato Médico) sob pena de ser imposta multa cominatória, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para cada alvará expedido ou contratação desses profissionais por aquele órgão, a qual se reverterá ao Fundo de que trata Portaria nº 531/GM, 30 de abril de 1999, Fundo de Ações Estratégicas e

Compensações – FAEC para fins de financiamento da Política Nacional de Atenção em Oftalmologia.

Declaro a inconstitucionalidade *incidenter tantum* da Lei Municipal nº 2.995/2018, do Município de Embu das Artes/SP, submetido à sua apreciação nos termos do art. 97 da Constituição Federal.

Condeno a ré ao pagamento de indenização (arts. 1º, caput, e inc. IV, da LACP; 6º) pelos danos sociais, bem como pelos danos morais coletivos por ela causado, as quais serão apuradas em liquidação de sentença por arbitramento. O valor da indenização seja revertido ao Fundo de que trata Portaria nº 531/GM, 30 de abril de 1999, Fundo de Ações Estratégicas e Compensações – FAEC para fins de financiamento da Política Nacional de Atenção em Oftalmologia.

Condeno a requerida ao pagamento das custas e despesas processuais e honorários advocatícios que fixo em 10% sobre o valor da causa.

P.R.I.

Inconformado com o provimento jurisdicional de primeiro grau, postula o Município (fls. 727/734) a sua reforma. Para tanto, alega o que segue: **(I)** preliminares de nulidade por ausência de fundamentação da sentença e de inépcia da petição inicial, porque, embora exista o pedido de condenação da municipalidade ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, não há qualquer causa de pedir que o subsidie, tendo a fundamentação da inicial abordado, exclusivamente, o dano social, sem sequer uma menção a eventuais danos morais coletivos; **(II)** de acordo com informações ofertadas pelo Departamento de Vigilância Sanitária do Município de Embu das Artes, não houve concessão de nenhum alvará sanitário para o funcionamento de consultórios de optometria no ano de 2018; e que aquele órgão atua de modo a notificar óticas que anunciem serviços de “exame de vista”; **(III)** embora tenha sido editada a Lei Municipal nº 2.995/2018, esta jamais foi executada pelo Poder Executivo Municipal, não se podendo argumentar, portanto, sobre a possível ocorrência de prejuízos, seja à saúde pública, seja aos médicos oftalmologistas, seja aos cidadãos embuenses; **(IV)** em resposta ao requerimento da Secretaria de Assuntos Jurídicos do Município de Embu das Artes, o gabinete do Prefeito confeccionou projeto de Lei para revogação do ato normativo questionado, a ser

apresentado à Câmara Municipal para votação; **(V)** ausência de danos morais coletivos, porque inexistente um dimensionamento das vítimas a serem beneficiadas com a indenização; **(VI)** inexistência danos sociais, dada a ausência de vítimas indeterminadas ou indetermináveis.

Contrarrazões às fls. 739/752.

O acórdão pelo qual foi julgado o apelo ofertado pelo Município de Embu das Artes (fls. 766/785) foi anulado e reaberto o prazo para recurso para o CROOSP, na qualidade de assistente litisconsorcial, nos autos dos embargos de declaração opostos por este último (fls. 811/816).

Na sequência, o CROOSP interpôs o apelo de fls. 839/853, postulando pela improcedência dos pedidos. Para tanto, aduz, em síntese, o seguinte: **(a)** desrespeito ao decidido pelo STF nos embargos de declaração nos autos da ADPF nº 131, ao qual foi dado parcial provimento para, quanto aos optometristas de nível superior, enunciar expressamente que as vedações veiculadas nos Decretos nº 20.931/32 e 24.492/34, não se aplicam aos profissionais que ostentem a formação técnica de nível superior; **(b)** eficácia erga omnes do decidido na ADPF nº 131, a qual vincula a atuação do poder judiciário; **(c)** a Agência Nacional de Vigilância Sanitária já se manifestou no mesmo sentido do decidido pelo STF, no julgamento dos embargos de declaração da ADPF 131; **(d)** veto da Presidência da República retirou da Lei do Ato Médico dentre as atividades privativas da medicina a prescrição de óculos e lentes de contato; **(e)** a Classificação Brasileira de Ocupações prevê todas as atividades desenvolvidas pelo optometrista para o pleno exercício de seu ofício e também a descrição dos equipamentos com os quais o optometrista pode trabalhar.

Contrarrazões às fls. 898/926.

O parecer da Procuradoria de Justiça é pelo desprovimento dos recursos (fls. 757/765 e 949/958).

É o relatório.

A matéria debatida diz respeito aos limites estabelecidos pelos Decretos nº 20.931/1932¹ e 24.492/1934² ao exercício da profissão de optometrista, e se refere à possibilidade - ou não - de expedição de alvará de funcionamento a estabelecimentos para realização pelo profissional optometrista, de atividade clínica, exames e consultas, prescrição de óculos e lentes, diagnóstico e tratamento de doenças relativas ao globo ocular.

Em primeiro lugar, não se verifica a alegada **ausência ou insuficiência fundamentação** na decisão recorrida, tampouco **imperfeição**, porque, pelo ato impugnado, foram apreciadas adequadamente as alegações trazidas em juízo e declinadas, de forma clara e suficiente, as razões do convencimento ali manifestado.

No que tange à exposição dos preceitos legais e dos fundamentos jurídicos que dão suporte à decisão judicial, tanto a Constituição Federal como o Código de Processo Civil não exigem fundamentação extensa ou exaustiva, senão aquela que veicule as razões fático-jurídicas da conclusão.

Como se sabe, a fundamentação sucinta não configura falta de fundamentação, porque o julgador não está obrigado a responder a cada um dos argumentos da parte, de maneira que pode limitar-se a explicitar as razões de seu convencimento e a enfrentar os argumentos capazes, em tese, de infirmar a conclusão adotada, nos termos do artigo 93, IX, da CF, e do

¹ Decreto nº 20.931, de 11 de janeiro de 1932: Regula e fiscaliza o exercício da medicina, da odontologia, da medicina veterinária e das profissões de farmacêutico, parteira e enfermeira, no Brasil, e estabelece penas.

² Decreto nº 24.492, de 28 de junho de 1934: Baixa instruções sobre o decreto n. 20.931, de 11 de janeiro de 1932, na parte relativa à venda de lentes de graus.

artigo 489, § 1º, IV, do CPC.

Tampouco se verifica **inépcia da inicial** por conter pedido genérico ou ausência de justificativa para a imposição de indenização por dano moral coletivo.

Como é cediço, o dano moral coletivo é “in re ipsa”, sendo prescindível a demonstração de prejuízos concretos, sendo por isso cabível o pedido genérico. Inteligência do artigo 324, § 1º do Código de Processo Civil.

Superadas as preliminares, passo à análise das razões de mérito.

Conforme entendimento firmado pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, o campo de atuação dos optometristas continua sendo limitado pelos Decretos nº 20.931/1932 e 24.492/1934:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. OPTOMETRISTA. EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ SANITÁRIO PARA FUNCIONAMENTO DE CONSULTÓRIO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. DECRETOS 20.931/32 E 24.492/34. PLENA VIGÊNCIA. EXERCÍCIO DE ATIVIDADES PRIVATIVAS DE MÉDICO. VEDAÇÃO. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno avariado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Mandado de Segurança, impetrado pelo agravante, alegando que desenvolvia atividades de comércio e adaptação de lentes de contato, comércio de produtos de óptica, prestação de serviços de optometria, dentre outros. Aduz que teve a expedição do alvará de autorização sanitária municipal negada e seu estabelecimento lacrado. Pugna pela manutenção da atividade de profissional em optometria. O acórdão do Tribunal de origem manteve a sentença, que denegara a segurança.

III. Não há falar, na hipótese, em violação aos arts. 489 e

1.022 do CPC/2015, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

IV. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de estarem em vigor os dispositivos dos Decretos 20.931/32 e 24.494/34, que não permitem aos optometristas manter consultório para atendimento de clientes, diagnosticar doenças, prescrever medicamentos, fazer exame de vista ou praticar outras atividades exclusivas do profissional médico oftalmologista, tendo em vista que o ato normativo superveniente que os revogou (Decreto 99.678/90) foi suspenso, pelo STF, na ADIn 533-2/MC, por vício de inconstitucionalidade formal.** Precedentes do STJ: AgInt no AREsp 1.489.024/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/10/2019; AgInt no AREsp 1.446.617/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/08/2019; AgInt no AREsp 1.429.690/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/06/2019; AgInt no REsp 1.756.269/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/02/2019; AgInt no REsp 1.369.360/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 24/08/2017.

V. Na hipótese em exame, o acórdão recorrido concluiu pela impossibilidade de "que o optometrista realize consultas, exames de acuidade visual e indique técnicas de correção de problemas anatômicos ou funcionais, tais como o uso de óculos de grau ou lentes de contato, sob pena de invadir área específica da medicina". Assim, estando o acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência sedimentada nesta Corte, merece ser mantida a decisão ora agravada.

VI. Agravo interno improvido.
(AgInt no AREsp 1508253/GO, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2019, DJe 11/12/2019) (grifos nossos)

A questão também já foi objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal na **ADPF nº 131/DF**, decidindo-se pela improcedência da ADPF, conforme ementa transcrita a seguir:

Ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Artigos 38, 39 e 41 do Decreto 20.931/32 e artigos 13 e 14 do Decreto 24.492/34. 3. Optometristas com atuação prática mitigada. Proibição de instalação de consultórios e procedência na avaliação de acuidade visual de pacientes. Vedação à confecção e comercialização de lentes de contato sem prescrição médica. 4. Limitações ao exercício da profissão. Supostas violações aos art. 1º, incisos III (dignidade da pessoa humana) e IV (livre iniciativa, isonomia e liberdade ao exercício de trabalho, ofício e profissão); art. 3º, inciso I; art. 5º, caput, incisos II, XIII, XXXV, LIV, LVI, §§ 1º e 2º; art. 60, § 4º, inciso IV (segurança jurídica, proporcionalidade e razoabilidade); art. 6º, caput, e art. 196 (direito à saúde, no que tange à prevenção), todos da Constituição Federal. 5. Incidência do art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988. Reserva legal qualificada pela necessidade de qualificação profissional. Atividade com potencial lesivo. Limitação por imperativos técnico-profissionais, referentes à saúde pública. Ausência de violação à liberdade profissional, à proporcionalidade e à razoabilidade. Ponderação de princípios promovida pelo legislador. Inexistência de violação à preceito fundamental. 6. Normas recepcionadas pelas Constituições posteriores às legislações e pela Constituição Federal de 1988. 7. Ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente, declarando a recepção dos arts. 38, 39 e 41 do Decreto 20.931/32 e arts. 13 e 14 do Decreto 24.492/34, e realizando apelo ao legislador federal para apreciar o tema.

(ADPF 131, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 20-10-2020 PUBLIC 21-10-2020)

Ocorre que, em sede de embargos declaratórios opostos contra mencionado acórdão pela Procuradoria-Geral da República e pelo Conselho Brasileiro de Óptica e Optometria (CBOO), o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, nos termos do voto do Ministro Relator, pelo conhecimento e pelo parcial provimento dos embargos de declaração, para: *1. sanar omissão quanto à manifestação expressa de indeferimento de pedido de destaque para julgamento presencial da presente ADPF; 2. integrar o acórdão embargado, promovendo a modulação dos efeitos subjetivos da anterior decisão de recepção dos Decretos nº 20.931/32 e 24.492/34*

quanto aos optometristas de nível superior; e 3. firmar e enunciar expressamente que as vedações veiculadas naquelas normas não se aplicam aos profissionais qualificados por instituição de ensino superior regularmente instituída mediante autorização do Estado e por ele reconhecida. A propósito, transcreve-se a ementa:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Embargos de Declaração e Segundos Embargos de Declaração. Análise conjunta. 3. Nulidade. Ausência de nova abertura de vistas à PGR. Manifestação anterior. Preclusão consumativa. Ausência de Impugnação. Nulidade não configurada. 4. Nulidades. Ausência de manifestação pedido de destaque. Inexistência de direito à manifestação anterior ao julgamento. Impedimento de Ministro. Atuação prévia como Advogado-Geral da União. Processo objetivo. Nulidades não configuradas. 5. Mérito. Optometristas de nível superior. Apelo ao legislador. Contradição. Insuficiência de proteção a direito fundamental. Provimento parcial. Modulação de efeitos.

(ADPF 131 ED, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 04-11-2021 PUBLIC 05-11-2021)

Do julgamento da ADPF nº 131/DF, extrai-se que o Supremo Tribunal Federal concluiu que os artigos 38, 39 e 41 do Decreto nº 20.931/32³ e os artigos 13 e 14 do Decreto nº 24.492/34⁴ foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, promovendo a **modulação dos efeitos subjetivos** da decisão para assentar que essas normas **não** se aplicam **aos optometristas de nível superior - graduados em tecnologia ou bacharelado em optometria** —

³ Art. 38 É terminantemente proibido aos enfermeiros, massagistas, optometristas e ortopedistas a instalação de consultorios para atender clientes, devendo o material aí encontrado ser apreendido e remetido para o depósito público, onde será vendido judicialmente a requerimento da Procuradoria dos leitos da Saude Pública e a quem a autoridade competente officiará nesse sentido. O produto do leilão judicial será recolhido ao Tesouro, pelo mesmo processo que as multas sanitarias.

Art. 39. É vedado às casas de optica confeccionar e vender lentes de grau sem prescrição médica, bem como instalar consultorios medicos nas dependencias dos seus estabelecimentos.

Art. 40. É vedado às casas que comerciam em artigos de ortopedia ou que os fabricam, vender ou aplicar aparelhos proteticos, contensivos, corretivos ou imobilizadores, sem a respectiva prescrição médica.

⁴ Art. 13. E' expressamente proibido ao proprietário, sócio gerente, ótico prático e demais empregados do estabelecimento, escolher ou permitir escolher, indicar ou aconselhar o uso de lentes de gráu, sob pena de processo por exercício ilegal da medicina, além das outras penalidades previstas em lei.

Art. 14. O estabelecimento de venda de lentes de gráu só poderá fornecer lentes de gráu mediante apresentação da fórmula ótica de médico, cujo diploma se ache devidamente registrado na repartição competente.

com formação superior - qualificados por instituição de ensino superior regularmente instituída mediante autorização do Estado e por ele reconhecida.

Por outro lado, não há que se falar em cerceamento do exercício da profissão da optometria, pois o art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal prevê que "**é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer**".

Traçado esse breve panorama a respeito da questão *sub judice*, passa-se à análise das razões recursais.

Em primeiro lugar, não se verifica a alegada **ausência ou insuficiência fundamentação** na decisão recorrida, tampouco **imperfeição**, porque, pelo ato impugnado, foram apreciadas adequadamente as alegações trazidas em juízo e declinadas, de forma clara e suficiente, as razões do convencimento ali manifestado.

No que tange à exposição dos preceitos legais e dos fundamentos jurídicos que dão suporte à decisão judicial, tanto a Constituição Federal como o Código de Processo Civil não exigem fundamentação extensa ou exaustiva, senão aquela que veicule as razões fático-jurídicas da conclusão.

Como se sabe, a fundamentação sucinta não configura falta de fundamentação, porque o julgador não está obrigado a responder a cada um dos argumentos da parte, de maneira que pode limitar-se a explicitar as razões de seu convencimento e a enfrentar os argumentos capazes, em tese, de infirmar a conclusão adotada, nos termos do artigo 93, IX, da CF, e do artigo 489, § 1º, IV, do CPC.

Tampouco se verifica **inépcia da inicial** por conter pedido genérico ou ausência de justificativa para a imposição de

indenização por dano moral coletivo.

Como é cediço, o dano moral coletivo é “in re ipsa”, sendo prescindível a demonstração de prejuízos concretos, sendo por isso cabível o pedido genérico. Inteligência do artigo 324, §1º do Código de Processo Civil.

Superadas as preliminares, não resta dúvida quanto à impossibilidade de emissão de **alvará sanitário pela Vigilância Sanitária do Município de Embu das Artes** para a instalação de gabinetes de profissionais optometristas **com base na Lei Municipal nº 2.995/2018, in verbis:**

Lei nº 2.995, de 09 de janeiro de 2018.

"Dispõe sobre o funcionamento de gabinetes optométricos de profissionais habilitados para o atendimento à saúde visual primária na rede privada do Município de Embu das Artes".

Art. 1º Fica autorizada a expedição de alvará sanitário pela Vigilância Sanitária Municipal para a instalação de gabinetes de profissionais optometristas legalmente habilitados, para atuar nos dispositivos de Saúde privados, visando ofertar atendimento à saúde visual primária da população, especialmente promovendo correções de problemas refrativos e detecção de outros males que acometem o sistema visual ou podem por ele ser identificados, nos termos da redação trazida pelo artigo 4º da Lei Federal Ordinária nº 12.842, de 10 de julho de 2013.

Parágrafo único. Sendo identificada a necessidade de tratamento invasivo e/ou com indicação de medicamentos, o profissional de que trata o artigo antecedente deverá encaminhar ao corpo clínico especializado.

Art. 2º Para a concessão do alvará sanitária mencionado nesta lei, deverá o profissional apresentar os seguintes documentos:

I - Certificado de Conclusão de Curso expedido por instituição de ensino regular perante à Secretaria Estadual de Ensino ou Ministério da Educação;

II - Comprovante de endereço do local em que pretende realizar os atendimentos;

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Com efeito, embora se trate a optometria de profissão regulamentada, não se podendo negar a expedição de alvará para

funcionamento de estabelecimento no qual são exercidas as atividades dela decorrente, é certo que os optometristas estão impedidos de manter consultório para atendimento de clientes, diagnosticar doenças, prescrever medicamentos, fazer exame de vista ou praticar outras atividades consideradas privativas de profissional da medicina, por expressa disposição legal (o artigo 38 do Decreto nº 20.931/32 e o artigo 13 do Decreto nº 24.492/34), conforme restou reconhecido no julgamento da ADPF nº 131/DF.

Mas não é só. Vale acrescentar que nem mesmo a modulação dos efeitos subjetivos da decisão proferida na mencionada ADPF tem o condão de alterar o desfecho da presente demanda, seja porque mencionada **Lei local não faz menção a qual profissional se refere** – se a técnicos em optometria – com formação de nível médio – se a graduados em tecnologia ou bacharelado em optometria – com formação superior; seja porque **se mantém a necessidade de prescrição médica com o CID e a indicação do tratamento corretivo, atividades exclusivas do médico oftalmologista.**

Nesse sentido, decide este Egrégio Tribunal de Justiça, conforme arestos que seguem transcritos:

I. Apelação cível – Optometrista – Expedição de alvará para funcionamento de gabinete e consultório optométrico – Permissão para confecção e venda de lentes de grau sem receita médica – Impossibilidade – Atividade restrita aos profissionais médicos – Vedação expressa no Decreto nº 20.931/32, em vigor – Ausência de revogação pela Lei nº 12.842/13 – Precedentes deste Tribunal e do C. STJ – Recurso do Município de Arujá provido.

(TJSP; Apelação Cível 1000802-84.2016.8.26.0045; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Arujá - 1ª Vara; Data do Julgamento: 08/05/2018; Data de Registro: 11/05/2018)

II. AGRAVO DE INSTRUMENTO – ALVARÁ DE LICENÇA DE FUNCIONAMENTO PARA ATIVIDADE DE OPTOMETRIA - INDEFERIMENTO ADMISSIBILIDADE - Vedação ao exercício ilegal da medicina. Direito ao livre exercício da profissão relativizado por razões de interesse público. Agravo de

instrumento não provido.

(TJSP; Agravo de Instrumento 2000781-27.2019.8.26.0000; Relator (a): Camargo Pereira; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Votuporanga - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 26/03/2019; Data de Registro: 28/03/2019)

III. Apelação Cível – Ação Civil Pública – Exercício profissional. Conselho Regional de Óptica e Optometria de São Paulo – Ação visando que o órgão municipal se abstenha de autuar os optometristas e seus respectivos consultórios, com base nos Decretos nºs 20.931/1932 e 24.492/34 - Alegação de revogação tácita das aludidas normas pela Lei Federal nº 12.842/13 – Afastamento. Pretensão a que o órgão municipal seja ainda compelido à expedição de alvará de funcionamento de estabelecimento optométrico, aos profissionais comprovadamente habilitados, mediante apresentação de diploma - Atividade agregada e não autônoma - Impossibilidade da instalação de consultório para atendimento de pacientes – Atividade restrita aos profissionais formados em medicina – Pedido improcedente. Nega-se provimento ao recurso.

(TJSP; Apelação Cível 1004589-97.2016.8.26.0344; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Marília - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/03/2019; Data de Registro: 29/03/2019)

IV. APELAÇÃO CÍVEL – Mandado de Segurança – Pretensão de obstar que a Vigilância Sanitária Municipal autue ou interdite estabelecimento no qual há a venda de lentes ópticas corretivas com base em avaliação de optometrista, sem prescrição médica – Impossibilidade – Ainda estão em vigor os Decretos nº 20.931/32 e 24.492/34, que não permitem aos optometristas exercer atividade privativa de médico oftalmologista – Entendimento do Plenário do C. Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 131 – Precedentes – Ausência de impedimento ao exercício da profissão de optometrista, mas apenas imposição de limites, que devem ser observados - Sentença mantida – Recurso improvido.

(TJSP; Apelação Cível 1045205-75.2020.8.26.0053; Relator (a): Maria Laura Tavares; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 5ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 10/06/2021; Data de Registro: 10/06/2021)

Ocorre que, a despeito de ser devida a condenação em obrigação de não fazer, no que tange à condenação por **danos morais coletivos**, razão, contudo, assiste à Municipalidade.

O dano moral indenizável, analisado sob a perspectiva dos direitos difusos e coletivos, encontra suporte legal no artigo 6º, incisos VI e VII, do Código de Defesa do Consumidor, assim como no artigo 1º de Lei de Ação Civil Pública.

A reparação moral coletiva, segundo a doutrina, é admitida enquanto mecanismo de reparação dos valores da coletividade. Afasta-se, por conseguinte, ao menos em certa medida, o conceito de dano moral coletivo sujeito à reparação – também coletiva –, do conceito de dano moral individual indenizável, próprio do direito privado clássico.

Nessa mesma linha, não havendo identidade entre a reparação coletiva e a individual, as duas espécies de dano – individual e coletivo – também não se confundem, seja em seus conceitos, seja em seus efeitos.

O dano moral coletivo não consiste, destarte, no sofrimento ou abalo psicológico, que constituem desdobramentos da lesão de ordem moral. Para alguns doutrinadores, o sofrimento ou abalo psíquico constituem desdobramentos, inclusive, do dano moral individual.

Nessa toada, o **dano moral coletivo** pode ser conceituado como o prejuízo à imagem, ao conceito moral e/ou aos valores de um grupo ou classe de indivíduos. Daí porque prescinde de prova de efetivo sofrimento ou abalo psicológico a esses indivíduos, posto que a dor ou sofrimento são suscetíveis de apreciação apenas na esfera do sujeito individual.

Em outras palavras, o dano moral se extrai do fato, não

dos seus desdobramentos. Sobre o tema, merece destaque o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do RESP 1057274/RS:

ADMINISTRATIVO - TRANSPORTE - PASSE LIVRE - IDOSOS - DANO MORAL COLETIVO - DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO - APLICAÇÃO EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL - CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE DIREITO - ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE TRANSPORTE - ART. 39, § 1º DO ESTATUTO DO IDOSO - LEI 10741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO. 1. **O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base.** 2. **O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos.** 3. Na espécie, o dano coletivo apontado foi a submissão dos idosos a procedimento de cadastramento para o gozo do benefício do passe livre, cujo deslocamento foi custeado pelos interessados, quando o Estatuto do Idoso, art. 39, § 1º exige apenas a apresentação de documento de identidade. 4. Conduta da empresa de viação injurídica se considerado o sistema normativo. 5. Afastada a sanção pecuniária pelo Tribunal que considerou as circunstâncias fáticas e probatória e restando sem prequestionamento o Estatuto do Idoso, mantém-se a decisão. 5. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1057274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 26/02/2010) **(G.N.)**

Da leitura do julgado em destaque, é possível concluir que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem admitido a fixação de reparação por danos morais coletivos, com a função de restauração da imagem ou dos valores da comunidade atingida, ou de compensação pela lesão perpetrada contra esses valores e ainda – principalmente – com a função punitiva e preventiva.

As funções punitiva e preventiva consistem na punição

e dissuasão do sujeito que, com a sua conduta, causou esses danos, assim como na dissuasão a potenciais violadores da imagem ou dos valores de uma dada comunidade.

Face à dificuldade em identificar as hipóteses que ensejam a reparação por dano de ordem moral e coletiva, a doutrina, também em atenção aos julgados das Cortes Superiores⁵ sobre o tema, estabelece dois requisitos básicos para a sua configuração: (1) a razoável significância do fato transgressor; (2) a repulsa social⁶.

De acordo com Cleber Masson, Landolfo Andrade e Adriano Andrade⁷, a razoável significância do fato transgressor deve ser compreendida como a **gravidade da conduta**, capaz de superar o que se tem por tolerável ou próprio do cotidiano, a ponto de acarretar verdadeira modificação na ordem extrapatrimonial coletiva.

A repulsa social, por seu turno, consiste na reação que o ato deve produzir na sociedade e/ou membros da comunidade

⁵ AMBIENTAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. COMPLEXO PARQUE DO SABIÁ. OFENSA AO ART. 535, II, DO CPC NÃO CONFIGURADA. CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER COM INDENIZAÇÃO PECUNIÁRIA. ART. 3º DA LEI 7.347/1985. POSSIBILIDADE. DANOS MORAIS COLETIVOS. CABIMENTO. 1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 2. Segundo a jurisprudência do STJ, a logicidade hermenêutica do art. 3º da Lei 7.347/1985 permite a cumulação das condenações em obrigações de fazer ou não fazer e indenização pecuniária em sede de ação civil pública, a fim de possibilitar a concreta e cabal reparação do dano ambiental pretérito, já consumado. Microsistema de tutela coletiva. 3. O dano ao meio ambiente, por ser bem público, gera repercussão geral, impondo conscientização coletiva à sua reparação, a fim de resguardar o direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. 4. O dano moral coletivo ambiental atinge direitos de personalidade do grupo massificado, sendo desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. 5. Recurso especial provido, para reconhecer, em tese, a possibilidade de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer, bem como a condenação em danos morais coletivos, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, no caso, há dano indenizável e fixação do eventual quantum debeat. (REsp 1269494/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013)

⁶ ANDRADE, Adriano. Interesses Difusos e Coletivos Esquematizado/Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade – eª ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016. P. 460/461.

⁷ ANDRADE, Adriano. Interesses Difusos e Coletivos/ Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade. – 10 Ed., rev., atual., e ampl. – Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2020. P. 518/521.

atingida, em sentimento de indignação e/ou aversão expressamente manifestado, do qual se extrai que, para a coletividade, o ato é intolerável.

Respeitado o posicionamento do MM. Juízo de primeiro grau, tenho que a conduta apontada pela parte autora da ação como ensejadora de dano moral coletivo não preenche os pressupostos destacados.

Explico. A mera conduta de expedição de alvará pela Vigilância Sanitária estava amparada em Lei local vigente, e não possui **razoável significância**, capaz de atingir a moral e os valores coletivos.

Nessa linha, embora possa produzir rejeição social, porque passível de produção de consequências indesejáveis decorrentes do atendimento realizado por optometristas à população daquele Município, a gravidade da conduta não se revela suficiente para acarretar, sob o prisma da coletividade, uma lesão significativa, que autorize a condenação do ofensor ao pagamento de indenização.

Em arremate, conquanto não se desconheça que a aplicação da penalidade de multa não obsta à responsabilização civil do ofensor, face à relação de independência entre os institutos, fato é que a simples prática de ato ilícito não é capaz de ensejar a reparação por dano moral coletivo. Sobre o tema, destaca-se o seguinte julgado deste e. Corte de Justiça:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO MEDIATO. ATOS ADMINISTRATIVOS. MULTAS E SANÇÕES. Causa de pedir. Inconstitucionalidade do artigo 5º, "caput" e parágrafo único, da Lei Municipal n. 3.304/2013 de Mairiporã. Norma municipal que disciplina o estacionamento rotativo de veículos em área pública do Município de Mairiporã. Ofensa à repartição constitucional de competências e ao pacto federativo (artigo 22, inciso XI, da CF/88). Legislação sobre trânsito.

Ação civil pública impugna relação jurídica específica e concreta. Pedido de declaração de nulidade de contrato administrativo celebrado com concessionária que ficou responsável pela fiscalização e arrecadação das multas, declaração de nulidade das multas aplicadas, devolução dos valores pagos pelos infratores sancionados com base no dispositivo e indenização por dano moral coletivo. Reconhecimento da inconstitucionalidade do dispositivo pelo Órgão Especial. Possibilidade de acolhimento dos três primeiros pedidos. Vinculação do órgão fracionário. Parcial procedência dos pedidos mediatos. Sentença mantida. DANO MORAL COLETIVO. Não configuração. Fato não reúne aptidão e potencial para determinar a repercussão moralmente danosa. Inexistência de comprovação efetiva de dano à comunidade ou à categoria apta a ensejar dano moral coletivo. Ausência de repercussão moralmente danosa, "in re ipsa", em razão das multas aplicadas com base em norma inconstitucional. NEGADO PROVIMENTO AOS RECURSOS.

(TJSP; Apelação Cível 0005242-08.2014.8.26.0338; Relator (a): José Maria Câmara Junior; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Mairiporã - 1ª Vara; Data do Julgamento: 25/10/2017; Data de Registro: 26/10/2017)

Nem mesmo subsiste a condenação por **dano social**.

Na V Jornada de Direito Civil do CJF/STJ, foi aprovado o Enunciado 455, reconhecendo a existência de danos sociais, os quais, portanto, não se confundem com o dano moral coletivo.

A respeito do dano social, vale discorrer as lições extraídas da obra Responsabilidade civil/Flávio Tartuce. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, pgs. 509/522:

O Professor Titular da Universidade de São Paulo, Antonio Junqueira de Azevedo, propôs, há mais de uma década, uma nova modalidade de prejuízo reparável, o dano social. Para o jurista, "os danos sociais, por sua vez, são lesões à sociedade, no seu nível de vida, tanto por rebaixamento de seu patrimônio moral – principalmente a respeito da segurança – quanto por diminuição na

qualidade de vida".(nota 69)⁸ pelas palavras transcritas, percebe-se que esses danos podem gerar repercussões materiais ou morais. Nesse ponto, diferenciam-se os danos sociais dos danos morais coletivos, pois os últimos são apenas extrapatrimoniais.

[...]

Nesse contexto, a função social da responsabilidade civil deve ser encarada como uma análise do instituto de acordo com o meio que o cerca, com os objetivos que as indenizações assumem perante o meio social, notadamente de sanção e de prevenção, [...]. Mais do que isso, a responsabilidade civil não pode ser desassociada da proteção da pessoa humana e da sua dignidade como valor fundamental. [...]

A cláusula geral de tutela da pessoa humana, constante do art. 1º, inc. III, da Constituição Federal de 1988, possibilita, assim, a ideia da existência de novos danos reparáveis. [...]

Nota-se que os *danos sociais são difusos*, envolvendo direitos dessa natureza, em que as vítimas são indeterminadas ou indetermináveis. A sua reparação também consta expressamente do art. 6º, IV, do Código de Defesa do Consumidor, que separa tais prejuízos dos danos morais individuais e coletivos.

A grande dificuldade do dano social, sem dúvida, refere-se à questão da legitimidade, ou seja, para quem deve ser destinado o valor da indenização. Junqueira de Azevedo aponta que, além do pagamento de uma indenização, deve ser destinado o valor a um fundo de proteção, de acordo com os direitos que são lesados pelos atos antissociais.

Sobre esses fundos, estabelece o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.434/1985) que, havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. Citem-se, a título de exemplo, os fundos estaduais de proteção aos consumidores e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

[...]

Vale, ainda, transcrever o teor do quadro comparativo constante da obra supramencionada (p. 552):

⁸ Nota 69: AZEVEDO, Antonio Junqueira de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social, cit., p. 374.

Danos morais coletivos

Atingem vários direitos da personalidade.

Direitos individuais homogêneos ou coletivos em sentido estrito – vítimas determinadas ou determináveis.

Indenização é destinada para as próprias vítimas.

Direitos sociais ou difusos

Causam um rebaixamento no nível de vida da coletividade (Junqueira).

Direitos difusos – vítimas indeterminadas. Toda sociedade é vítima da conduta.

Indenização para um fundo de proteção ou instituição de caridade.

Pode-se concluir, das palavras de Flávio Tartuce, que o dano social é de natureza difusa, ou seja, relativo àquilo que atinge a coletividade, e resta configurado quando houver lesão ao bem-estar coletivo (interesse difuso tutelado pela ordem jurídico-constitucional).

Diz-se, portanto, diante de atos socialmente reprováveis, cujos efeitos sejam prejudiciais à qualidade de vida de toda a sociedade ou de determinado grupo social. Tal como ocorre no dano moral coletivo, o dano social é presumido (*in re ipsa*), decorrendo da força do próprio ato, razão pela qual não há necessidade de se provar, a título de exemplo, que toda a sociedade de um município sofre danos sociais decorrentes da poluição de um rio que passa apenas em uma parte da cidade.

Ocorre que, tal como ocorre no dano moral coletivo, a condenação por danos sociais exige que o ato transgressor seja de *razoável significância* e desborde os *limites da tolerabilidade*, grave o suficiente para produzir alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva, em razão da *piora acarretada na qualidade de vida e no bem-estar social*; o que não restou configurado na presente, em especial pelo fato de que a questão restou pacificada na jurisprudência, em data recente.

Impende consignar, entretanto, que o não

reconhecimento da caracterização do dano moral coletivo não retira a gravidade do evento ora examinado, tampouco isenta a parte requerida de eventual responsabilidade por ofensa a direitos individuais homogêneos dos consumidores.

A r. sentença recorrida, por conseguinte, comporta pequeno reparo, apenas para afastar a condenação da Municipalidade ao pagamento de indenização por danos sociais e danos morais coletivos.

A despeito do provimento parcial do recurso, não é caso de redistribuição da sucumbência. A autora/apelada sucumbiu em menor parte, de forma que ficam mantidas à ré as custas e despesas processuais eventualmente pagas pela demandante, bem como o pagamento de honorários advocatícios tal como fixado em primeiro grau.

Em arremate, embora já tenha me manifestado em sentido contrário, rendo-me à posição do Superior Tribunal de Justiça⁹, para deixar de aplicar a majoração dos honorários sucumbenciais em desfavor das apelantes, prevista no artigo 85, §11, do CPC, uma vez que seu recurso foi provido em parte.

Aos 09.11.23, em sede de julgamento de recurso repetitivo - **Tema 1.059 (REsp 1865553/PR; REsp 1865223/SC e REsp**

⁹ Jurisprudência em Teses do STJ - DIREITO PROCESSUAL CIVIL - EDIÇÃO N. 128: **DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS** – ITEM 9, ficou decidido: **9) Os honorários recursais de que trata o art. 85, § 11, do CPC/2015, são aplicáveis tanto nas hipóteses de não conhecimento integral quanto de não provimento do recurso.**

Acórdãos

REsp 1799511/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/04/2019, DJe 31/05/2019

AglInt no AREsp 1347176/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 29/04/2019, DJe 06/05/2019

AglInt no REsp 1727940/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 16/08/2018, DJe 23/08/2018

AglInt no AREsp 1263123/SP, Rel. Ministro LÁZARO GUIMARÃES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 5º REGIÃO), QUARTA TURMA, julgado em 26/06/2018, DJe 29/06/2018

AglInt no AREsp 1263297/SP, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 12/06/2018, DJe 27/06/2018

AglInt no AREsp 1257862/SP, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 05/06/2018, DJe 15/06/2018

1864633/RS), mencionado posicionamento foi reafirmado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao definir que a majoração de honorários de sucumbência no julgamento de recurso, prevista no artigo 85, parágrafo 11 do Código de Processo Civil, só é possível nos casos de decisão pelo **desproimento integral** ou pelo **não conhecimento**, conforme tese transcrita a seguir:

A majoração dos honorários de sucumbência prevista no artigo 85, parágrafo 11, do CPC pressupõe que o recurso tenha sido integralmente desprovido ou não conhecido pelo tribunal, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente. Não se aplica o artigo 85, parágrafo 11, do CPC em caso de provimento total ou parcial do recurso, ainda que mínima a alteração do resultado do julgamento ou limitada a consectários da condenação.

Pelo exposto, **dou parcial provimento** ao recurso do Município e **nego provimento** ao recurso do CROOSP.

PAOLA LORENA
Relatora