



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2025.0000442224**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária nº 1001121-66.2024.8.26.0564, da Comarca de São Bernardo do Campo, em que é recorrente JUÍZO EX OFFICIO e Apelante MUNICIPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, é apelada INGRID SILVA SANTOS.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 1ª 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 MAGALHÃES COELHO (Presidente sem voto), ALIENDE RIBEIRO E VICENTE DE ABREU AMADEI.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

**MARCOS PIMENTEL TAMASSIA**

**Relator(a)**

Assinatura Eletrônica

**VOTO Nº 22310**

**APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA Nº 1001121-66.2024.8.26.0564**

**COMARCA: SÃO BERNARDO DO CAMPO**

**RECORRENTE: JUÍZO EX OFFICIO**

**APELANTE: MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**

**APELADA: INGRID SILVA SANTOS** Julgadora de Primeiro Grau: *Ida Inês Del Cid*

**DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. BRONZEAMENTO ARTIFICIAL. PRETENSÃO DA IMPETRANTE DE QUE NÃO SEJA IMPEDIDA DE EXERCER A ATIVIDADE DE BRONZEAMENTO ARTIFICIAL. SENTENÇA CONCESSIVA DA SEGURANÇA. REFORMA DO “DECISUM”.**

**1. CASO EM EXAME:** Trata-se de remessa necessária e de recurso de apelação interposto pelo Município de São Bernardo do Campo por inconformismo com a r. sentença que, em sede de Mandado de Segurança, concedeu a ordem para permitir que a impetrante exerça suas atividades sem que seja autuada ou que tenha o estabelecimento interditado, multado, ou que seja penalizada com base na RDC ANVISA nº 56/09, mantendo-se as demais exigências apontadas pela inspeção sanitária.

**2. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:** Verificar se a impetrante possui direito líquido e certo a exercer suas atividades sem ser autuada ou ter seu estabelecimento penalizado com fulcro na Resolução RDC nº 56/09.

**3. RAZÕES DE DECIDIR:**

**3.1. Preliminares de incompetência da Justiça Estadual, de ilegitimidade passiva, e de ausência de interesse de agir que ficam rejeitadas.**

**3.2. Mérito.** Mandado de segurança preventivo que demanda a efetiva ameaça a direito líquido e certo decorrente de atos concretos ou preparatórios por parte da autoridade coatora. Petição inicial que veio desacompanhada de qualquer documento autorizando o exercício de atividade relacionada à estética. Via mandamental que não autoriza a dilação probatória. Não se vislumbra, na espécie, ameaça real, concreta, e efetiva que justifique a concessão da segurança para obstar a atividade fiscalizatória sanitária por parte do Município de São Bernardo do Campo em seu estabelecimento, no tocante à RDC nº 56/09. Direito líquido e certo não demonstrado na espécie. Precedentes

desta Corte de Justiça.

**4. DISPOSITIVO:** Sentença reformada para o fim de denegar a segurança pleiteada. Apelo e remessa necessária providos.

Vistos, etc.

Trata-se de remessa necessária e de recurso de apelação interposto pelo **MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**, contra a r. sentença de fls. 68/71 que, no bojo do *Mandado de Segurança* impetrado por **INGRID SILVA SANTOS** em face do **SECRETÁRIO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO**, concedeu a segurança “*para confirmar a liminar e permitir que a impetrante exerça suas atividades sem que seja autuada ou tenha o estabelecimento interditado, multada, ou qualquer outra medida administrativa com fundamento na Resolução RDC nº 56/09, ficando mantidas todas as demais exigências apontadas pela inspeção sanitária.*” (fl. 71)

Em suas razões recursais (fls. 82/101), o **Município de São Bernardo do Campo** aduz, preliminarmente, (i) competência da Justiça Federal para apreciar a matéria em discussão na presente demanda; (ii) ilegitimidade passiva; (iii) falta de interesse de agir, ante a ausência de ameaça concreta a direito líquido e certo. No mérito, aduz, em suma, que a questão trazida a juízo envolve saúde pública, e, portanto, não merecem guarida as alegações de restrição ao livre exercício da atividade econômica, livre iniciativa e da propriedade privada, considerando que o interesse econômico não prevalecer sobre o direito fundamental à saúde, conforme jurisprudência colacionada. Requer o provimento do recurso para a reforma da sentença recorrida, a fim de denegar a segurança pleiteada na exordial.

**Ingrid Silva Santos** não ofereceu contrarrazões.

**É o relatório.**

Estão presentes os requisitos de admissibilidade recursal.

Extrai-se dos autos que **Ingrid Silva Santos** impetrou *Mandado de Segurança* em face do **Secretário Municipal de Saúde do Município de São Bernardo do Campo**, visando a que não seja impedida de exercer sua atividade de bronzeamento artificial, com base na RDC ANVISA nº 56/2009, a qual foi declarada nula no Processo nº 0001067-62.2010.8.26.6100, em trâmite perante a 24ª Vara Federal de São Paulo.

O juízo “a quo” concedeu a segurança, nos seguintes termos:

*Especificamente com relação a Resolução nº 56/2009*

*da ANVISA, essa foi objeto de ação coletiva, proposta na Justiça Federal, reconhecendo-se a nulidade do ato normativo (processo nº 0001067-62.2010.4.03.6100). Ainda que contra a sentença proferida tenha sido interposta apelação pela ANVISA, não houve concessão de efeito suspensivo ao recurso, inexistindo norma que proíba a utilização de tal equipamento.*

*Nesse contexto, mostra-se ineficaz o disposto na Resolução nº 56/2009 da ANVISA, de modo que não há razão para restringir o livre exercício da atividade profissional notadamente com relação ao uso de câmaras de bronzamento artificial.*

Pois bem.

A respeito da **preliminar de competência da Justiça Estadual** para apreciar o presente mandado de segurança, impetrado visando a obter provimento jurisdicional para que a autoridade coatora se abstenha de editar atos administrativos voltados a impedir o desempenho da atividade de bronzamento artificial com base na Resolução RDC nº 56/2009 da ANVISA, nota-se que a pretensão esposada é dirigida exclusivamente em face de autoridade do Município de São Bernardo do Campo (seu Secretário de Saúde).

Dessa forma, a jurisprudência desta Corte de Justiça já consolidou o entendimento que – em situações semelhantes a esta – a competência para processo e julgamento destas demandas é da Justiça Estadual, conforme se depreende dos precedentes a seguir listados:

*“Mandado de segurança. **Bronzamento artificial. Fiscalização, por autoridade do Município de São Bernardo do Campo, quanto ao uso de equipamento de bronzamento artificial lastreada na RDC 56/2009 ANVISA. Competência da Justiça Estadual.** Descabimento da atuação, com lastro em norma anulada por decisão proferida pela Justiça Federal, em ação coletiva. Entendimento neste E. Tribunal de Justiça. Recurso e reexame necessário desprovidos.”* (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1012489-09.2023.8.26.0564; Relator (a): Borelli Thomaz; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de São Bernardo do Campo - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 18/09/2023; Data de Registro: 18/09/2023) (Destaquei)

*“APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. **MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL. BRONZAMENTO ARTIFICIAL.** Pretensão da impetrante que lhe seja assegurado o direito de livre iniciativa e de prestação de serviços de bronzamento artificial. Preliminares. Ilegitimidade passiva e incompetência da Justiça Estadual. Inocorrência. Questão em debate que não*

*se restringe a interesse da União, mas diz respeito aos efeitos da Resolução da Anvisa RDC56/2009. Competência para exercer fiscalização sanitária comum da União, Estados e Municípios, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.782/1999. Ausência de interesse de agir. Inocorrência. Impetrante que trabalha comprovadamente com bronzeamento artificial. Legítima pretensão de que lhe seja assegurado o direito de livre iniciativa e prestação de serviços. Preliminar de inadequação da via eleita que se confunde com o mérito. Mérito. Concedida a ordem para assegurar à impetrante a realização dos serviços de bronzeamento artificial, sem sofrer qualquer interdição, abstendo-se o impetrado de autuá-la com fundamento na Resolução RDC nº 56/09 da ANVISA. Inconformismo do Município de São José do Rio Preto. Norma anulada pela Justiça Federal, em ação coletiva nº 0001067-62.2010.4.03.6100, cuja sentença, ainda não transitada em julgado, possui eficácia "erga omnes". Violação ao direito líquido e certo da impetrante. Firmes precedentes deste E. TJSP e desta C. Câmara. Sentença mantida. Recursos não providos.” (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1008475-43.2023.8.26.0576; Relator (a): Djalma Lofrano Filho; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de São José do Rio Preto - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 29/08/2023; Data de Registro: 29/08/2023) (Destaquei)*

**Rejeita-se, assim, a preliminar de incompetência de Justiça Estadual.**

Melhor sorte não socorre o apelante no que tange à **preliminar de ilegitimidade passiva**, porquanto é comum a competência entre a União, os Estados e os Municípios para o exercício da atividade fiscalizatória, e, eventualmente, para impor sanções com base na RDC ANVISA 56/09, nos termos do artigo 1º, da Lei nº 9.782/99, que trata do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

A impetrante não objetiva coibir algum ato a ser praticado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, nem tampouco impugna a resolução em si, mas tão somente seus efeitos concretos na esfera do poder de polícia administrativa municipal, motivo pelo qual **não há como acolher a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pela municipalidade, que também fica rejeitada.**

Por fim, a preliminar de falta de interesse de agir se confunde com o **mérito** da causa, que passo a apreciar.

A Lei nº 9.782/99 atribuiu competência à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA para “*estabelecer normas, propor,*

*acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária” e “regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública”, nos termos dos artigos 7º, III e caput do 8º.*

E assim o fez a ANVISA, por meio da Resolução RDC 56/2009, ao proibir *“em todo o território nacional a importação, recebimento em doação, aluguel, comercialização e o uso dos equipamentos para bronzeamento artificial, com finalidade estética, baseados na emissão de radiação ultravioleta”* (artigo 1º, “caput”).

Referida Resolução da ANVISA foi declarada nula nos autos da **ação coletiva nº 0001067-62.2010.4.03.6100**, que tramitou perante a 24ª Vara Federal de São Paulo, ajuizada pelo Sindicato Patronal dos Empregadores em Empresas e Profissionais Liberais em Estética e Cosmetologia do Estado de São Paulo – SEEMPLES, confirmando-se a tutela provisória de urgência, e recurso de apelação pendente de julgamento junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, sem notícia de concessão de efeito suspensivo ao recurso voluntário interposto. Assim, a eficácia da Resolução RDC ANVISA 56/2009 encontra-se suspensa, ainda que temporariamente, em virtude de sentença judicial.

**Todavia**, no caso em análise, não se verificam elementos probatórios suficientes para indicar a apontada lesão a direito líquido e certo da impetrante.

De acordo com a jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça, *“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”* (1ª T., RMS 19.217/PR, Rel. Min. Luiz Fux, ac. 03.03.2009, DJe 26.03.2009) e a ameaça deve ser *“real, concreta e efetiva, não bastando, para tanto, a alegação de que o autor está sujeito a risco de lesão a direito líquido e certo”* (2ª T., AgInt. no REsp. 1.597.405/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, ac. 18.10.2016, DJe 25.10.2016).

Na espécie, a petição inicial veio desacompanhada de qualquer documento ou licença para exercer atividades relacionadas à estética, recordando-se que a via mandamental não autoriza a dilação probatória, de tal sorte que não se vislumbra ameaça real, concreta, e efetiva que justifica a concessão da segurança para obstar a atividade fiscalizatória sanitária por parte do Município de São Bernardo do Campo em seu estabelecimento, no tocante à RDC nº 56/09.

Nesse sentido, vale destacar a pacífica jurisprudência dessa Corte de Justiça:

***REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO Pretensão de resguardar o direito da impetrante de exercer atividade liberal na aérea da estética Câmara***



*de bronzamento Resolução ANVISA nº 56/09 - Mandado de segurança preventivo que demanda a efetiva ameaça a direito líquido e certo decorrente de atos concretos ou preparatórios por parte da autoridade coatora Direito líquido e certo não demonstrado na espécie Impetrante que não comprovou ser proprietária do equipamento (câmara de bronzamento), atuar em estabelecimento de estética ou ter curso de manuseio do equipamento Sentença reformada Reexame necessário e recurso voluntário providos. (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1001856-76.2022.8.26.0077; Relator (a): Maria Laura Tavares; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Birigui - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 08/10/2022; Data de Registro: 08/10/2022)*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO Mandado de segurança Resolução ANVISA 56/2009 Pretensão de afastar fiscalização em decorrência de equipamentos de bronzamento artificial Liminar indeferida Ausência de requisitos legais Ausência de qualquer documento a respeito da causa de pedir alegada - Decisão mantida. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJSP; Agravo de Instrumento 2210870-23.2022.8.26.0000; Relator (a): Vicente de Abreu Amadei; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Jundiaí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 26/09/2022; Data de Registro: 26/09/2022)*

*MANDADO DE SEGURANÇA Impetração para o fim de impedir proibição de uso de equipamento estético utilizado para bronzamento artificial com fundamento na Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 56/2009, da ANVISA Ausência de interesse de agir Norma federal sem aplicação diante de tutela provisória concedida em sentença da Justiça Federal em ação coletiva sindical Mandado de segurança preventivo que exige a presença de ameaça real, plausível, concreta e objetiva Fatores inexistente nos autos Ausência de interesse de agir configurada Apelação prejudicada. (TJSP; Apelação Cível 1002545-95.2022.8.26.0053; Relator (a): Fermino Magnani Filho; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 14ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 12/06/2022; Data de Registro: 12/06/2022)*

Em suma, sob qualquer ângulo que se examine a



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**questão, é caso de provimento da remessa necessária e do apelo interposto pelo Município de São Bernardo do Campo para reformar a sentença vergastada, de modo a denegar a segurança pleiteada na exordial.**

Indevida condenação em verba honorária.

De resto, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considero prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional, observando a remansosa orientação do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, na hipótese de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão colocada tenha sido decidida.

Ante o exposto, pelo meu voto, **DÁ-SE PROVIMENTO** ao apelo e à remessa necessária, nos termos acima delineados.

**MARCOS PIMENTEL TAMASSIA**  
**Relator**