



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5175211-47.2026.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Vigilância Sanitária e Epidemiológica
AUTOR: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE P-SOL
RÉU: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE / RS

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar liminar, proposta pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE, DIRETÓRIO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, na qual questiona a validade constitucional dos artigos 2º, 3º, I, 6º, 10, X e §5º, bem como das atribuições relativas à carreira de Agente de Fiscalização Municipal previstas no Anexo III, item "b", todos da Lei Complementar nº 1.069, de 20 de março de 2026, do Município de Porto Alegre, que instituiu o Marco Regulatório do Sistema Municipal de Fiscalização e criou a Secretaria-Executiva de Fiscalização (SEFIS), vinculando-a à Secretaria Municipal de Segurança (SMSeg), os quais apresentam a seguinte redação na legislação local:

"(...).

Art. 2º Fica instituída a Secretaria Executiva de Fiscalização (SEFIS), vinculada à Secretaria Municipal de Segurança (SMSeg), como órgão responsável pela gestão do Sistema Municipal de Fiscalização.

Art. 3º O Sistema Municipal de Fiscalização será organizado em 2 (dois) eixos:

I - eixo econômico e sanitário, composto pela atividade fiscalizatória da legislação correspondente à atuação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Eventos (SMDETE); da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e da Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTC);

(...).

Art. 6º Na qualidade de órgão de fiscalização, a SEFIS comporá o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), instituído pela Lei Federal nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Parágrafo único. A inclusão da SEFIS nos sistemas nacionais descritos no caput deste artigo dar-se-á exclusivamente para viabilizar as ações fiscalizatórias, ficando resguardada a competência legal para o planejamento, a gestão, a execução ou a promoção de políticas e serviços públicos dos órgãos municipais competentes pelas temáticas.

(...)

Art. 10. Compete à SEFIS organizar e executar as ações de fiscalização de âmbito municipal, operacionalmente nos seguintes âmbitos legais:

(...);

X - vigilância sanitária e ambiental;

(...);

§5º Para todos os efeitos, os Agentes de Fiscalização Municipal no exercício de ações fiscalizatórias representarão também o órgão competente pelo planejamento, gestão, execução ou promoção das políticas ou dos serviços públicos fiscalizados.

(...).

ANEXO III

Especificações das classes componentes da carreira de Agente de Fiscalização Municipal.

CLASSE: AGENTE DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

(...)

ATRIBUIÇÕES:

(...)

*b) Descrição Analítica: executar a fiscalização relativa à observância das normas, leis, posturas municipais, efetuando registros, comunicações, apreensões, interdições, notificações e embargos, coletando amostras e dados, emitindo autos de infração ou advertindo, instaurando e instruindo processos, realizando diligências, recebendo sugestões e reclamações e prestando informações à comunidade, referentes: (...) à **Vigilância Sanitária, tais como: indústria e comércio de alimentos, cozinhas industriais, criações, abates e comércio de animais, reservatórios de água potável, instalações prediais de esgotos sanitários, piscinas de uso coletivo, serviços de desinsetizações e desratizações.**"*

Em sua petição inicial, o proponente sustenta a ocorrência de inconstitucionalidade material na reestruturação administrativa promovida pela Lei Complementar Municipal nº 1.069/2026. Alega que o art. 2º da referida norma, ao vincular a Secretaria-Executiva de Fiscalização (SEFIS) à Secretaria Municipal de Segurança (SMSeg) retira as atividades de vigilância sanitária do âmbito de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), o que viola o princípio da direção única e descentralizada em cada nível de governo, nos termos do artigo 242, inciso I, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e do artigo 198, inciso I, da Constituição Federal. Defende que o



art. 3º, da norma impugnada, ao criar um eixo econômico e sanitário sob coordenação da SMSeg descaracteriza a vigilância sanitária como função essencial de saúde e a reduz a mera atividade acessória de polícia administrativa, contrariando o artigo 200, inciso II, da Carta da República e ao artigo 243, incisos III, IV e VII, da Constituição Estadual. Suscita que o artigo 6º da lei complementar tenta inserir órgão de segurança pública municipal no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), invadindo a competência legislativa da União e desorganizando o fluxo técnico de informações desse sistema nacional regulado pela Lei Federal nº 9.782/1999. Arrazoa, ademais, que a outorga de competência fiscalizatória a agentes generalistas com nível médio de escolaridade (conforme Anexo III) e a permissão para que representem o órgão de saúde, previstas no artigo 10, inciso X e §5º da lei complementar impugnada, comprometem a qualidade e a cientificidade dos atos sanitários, afrontando o artigo 6º, §1º, da Lei Federal nº 8.080/1990 e o princípio da eficiência administrativa, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Menciona que as inconstitucionalidades materiais foram apontadas pela própria Procuradoria-Geral do Município por meio da Informação CPSEA-PGM nº 3.024/2025 e pelo Conselho Municipal de Saúde no Parecer Técnico nº 01/26, mas o Município optou por manter os vícios. Refere que o perigo da demora se consubstancia no risco à saúde coletiva decorrente da atuação de agentes sem qualificação técnica especializada na representação institucional e no exercício da fiscalização sanitária de alimentos, serviços de saúde e saneamento. Pugna pela concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para suspender os efeitos dos arts. 2º, 3º, I, 6º, 10, X e §5º, e das atribuições relativas à Vigilância Sanitária constantes do Anexo III (item b) da Lei Complementar nº 1.069/2026 do Município de Porto Alegre, diante dos vícios materiais apontados e do risco sanitário concreto e imediato à saúde coletiva da população, devendo, ao final, ser declarada de inconstitucionalidade material dos respectivos dispositivos da legislação local impugnada, por violação aos arts. 241, 242, I e IV, e 243, III, IV e VII, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e aos arts. 196, 198, I e II, e 200, II, da Constituição Federal, bem como ao art. 9º da Lei nº 8.080/1990 e ao art. 1º da Lei nº 9.782/1999.

É o relatório.

De início, destaco que a parte autora, PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE, DIRETÓRIO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, detém legitimidade para figurar no polo passivo da ação, por força do que dispõe o art. 95, §2º, inciso V, da Constituição Estadual, que assim prevê:

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...)

XII - processar e julgar:

(...)

d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta e a Constituição Federal, inclusive por omissão;

(...)

§ 2.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por omissão:

(...)

V - partido político com representação na Câmara de Vereadores;

(...).

Assim, recebo a inicial, considerando que adimplidas as custas iniciais, modo pelo qual se encontram preenchidos os pressupostos processuais de admissibilidade.

O presente controle concentrado de constitucionalidade questiona a conformidade fática e jurídica da Lei Complementar Municipal nº 1.069/2026, que instituiu o Marco Regulatório do Sistema Municipal de Fiscalização e criou a Secretaria-Executiva de Fiscalização (SEFIS), vinculando-a à Secretaria Municipal de Segurança (SMSeg), frente à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A questão de fundo reside na reorganização dos serviços de fiscalização urbana de Porto Alegre, especificamente quanto ao deslocamento da gestão e execução das atividades de vigilância sanitária da pasta da Saúde para um órgão de coordenação vinculado à Secretaria Municipal de Segurança (SMSeg).

O pedido de medida cautelar limita-se à suspensão provisória dos efeitos das normas que autorizam agentes de segurança pública e ordem urbana a atuarem no campo da vigilância sanitária, compreendendo os artigos 2º, 3º, inciso I, 6º, 10, inciso X e parágrafo 5º, bem como as atribuições listadas no Anexo III, item b, da Lei Complementar Municipal nº 1.069/2026.

O proponente fundamenta a urgência na necessidade de neutralizar o risco de que vistorias, notificações e interdições de estabelecimentos de alimentação, serviços de saúde e locais coletivos sejam praticadas por profissionais sem qualificação técnica especializada, gerando presunção de legalidade em atos potencialmente nocivos.

Para a concessão da medida cautelar nas ações constitucionais de natureza concentrada é necessária a comprovação do perigo de lesão irreparável, na medida em que a regra é de que os atos normativos são presumidamente constitucionais. O exame do pedido liminar exige a verificação concomitante do *fumus boni iuris*, caracterizado pela plausibilidade jurídica da tese de inconstitucionalidade, e do *periculum in mora*, consubstanciado no risco de lesão grave e de difícil reparação decorrente do decurso do tempo até o julgamento final da ação. No caso em tela, verifica-se a presença desses requisitos para justificar o deferimento parcial da tutela provisória.

A concessão parcial de medida cautelar, na hipótese, reside no princípio da proporcionalidade, que impõe ao julgador a escolha da medida menos gravosa capaz de, simultaneamente, neutralizar o risco de dano irreparável identificado e preservar, na maior extensão possível, os efeitos do ato normativo cuja inconstitucionalidade ainda não foi definitivamente declarada. No presente cenário, a premissa adotada é a de que,

sem a manifestação do Município réu e sem instrução mais ampla sobre os efeitos organizacionais da lei impugnada na estrutura administrativa municipal, a suspensão integral de todos os dispositivos impugnados pode revelar-se desproporcional.

Em linha de princípio, a suspensão liminar da eficácia dos efeitos do artigo 10, inciso X e parágrafo 5º, e do Anexo III, item b, mostra-se suficiente, por ora, para neutralizar o risco sanitário imediato.

A plausibilidade jurídica, isto é, o *fumus boni iuris*, quanto ao artigo 10, inciso X, é robusta. O dispositivo insere a "vigilância sanitária" entre as competências operacionais da SEFIS, ao lado de outras quinze áreas de fiscalização de natureza distinta. O conteúdo normativo desse inciso é diretamente operacionalizável, pois habilita a estrutura da SEFIS a atuar no campo sanitário sem que haja qualquer condicionante técnico ou requisito de supervisão especializada da Secretaria Municipal de Saúde. A leitura combinada com o artigo 10, §2º, que determina que a SEFIS executará fiscalizações atendendo às demandas da população e aos planos de fiscalização pactuados, e com o parágrafo 4º, que prevê, apenas de forma facultativa, por meio da expressão "sempre que necessário, ou em situações oportunas", o acompanhamento técnico do órgão competente, demonstra que a supervisão sanitária da SMS não é obrigatória nem sistemática, sendo tratada como hipótese excepcional.

Essa descentralização para fora do setor da saúde conflita com o artigo 243, inciso VII, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que atribui expressamente ao SUS a competência para "realizar a vigilância sanitária". Trata-se de norma de reprodução obrigatória do artigo 200, inciso II, da Constituição Federal. A atribuição dessa competência a um órgão de segurança e fiscalização genérica, ainda que de forma aparentemente concorrente, viola o princípio da direção única ao criar ponto de execução sanitária fora da estrutura do SUS (artigo 242, inciso I, da Constituição Estadual).

O §5º do artigo 10 é, dos dispositivos impugnados, aquele que apresenta o risco sanitário mais imediato e concreto, configurando o núcleo do *periculum in mora*. Ao estabelecer que "os Agentes de Fiscalização Municipal no exercício de ações fiscalizatórias representarão também o órgão competente pelo planejamento, gestão, execução ou promoção das políticas ou dos serviços públicos fiscalizados", a norma confere aos agentes da SEFIS, que são servidores com requisito mínimo de ensino médio para o ingresso na carreira, legitimidade aparente para atuar em nome da Secretaria Municipal de Saúde.

Verifica-se, em sede de cognição sumária, que os efeitos jurídicos práticos desse dispositivo são graves. Atos administrativos sanitários, como autos de infração, interdições, notificações e coletas de amostras, praticados por esses agentes, poderiam ser revestidos da aparência de legitimidade institucional da SMS, gerando presunção de legalidade e criando situações jurídicas de difícil desfazimento. **O Conselho Municipal de Saúde qualificou esse arranjo como "substituição do paradigma sanitário pelo paradigma repressivo" (evento 1, PARECER8). A Informação PGM nº 3.024/2025 (evento 1, PARECER8) é ainda mais precisa ao identificar o risco específico desse dispositivo ao autorizar que agentes da SEFIS representem o órgão sanitário competente.** A lei cria uma quebra de sistema no fluxo de normas técnicas, alertas sanitários e diretrizes que fluem da ANVISA para as secretarias municipais de saúde, comprometendo a coerência técnica do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) no âmbito municipal.

A suspensão específica do §5º do artigo 10 é a medida de maior impacto na neutralização do risco sanitário imediato, pois é esse dispositivo que confere a legitimidade operacional aos agentes para atuarem no campo sanitário com respaldo institucional da SMS. A suspensão da eficácia do parágrafo 5º do art. 10, a atribuição do inciso X permanece no plano organizacional abstrato, sem o mecanismo de representação que a transforma em ato administrativo sanitário dotado de presunção de legalidade.

No que tange ao Anexo III, item b, a relevância específica da suspensão reside na sua função normativa autônoma. O anexo descreve, para as três classes da carreira de Agente de Fiscalização Municipal (Agente, Subinspetor e Inspetor), sob o item b, denominado "Vigilância Sanitária", atividades complexas como a fiscalização de indústria e comércio de alimentos, cozinhas industriais, criações e abates de animais, reservatórios de água potável, instalações prediais de esgotos sanitários, piscinas de uso coletivo e serviços de desinsetização e desratização. A inconstitucionalidade das atribuições de vigilância sanitária listadas no Anexo III é direta e independente dos demais dispositivos, pois a permanência dessas atribuições habilita os agentes generalistas a exercerem vigilância sanitária, violando o artigo 243, inciso VII, da Constituição Estadual. A amplitude das atribuições listadas, abrangendo toda a cadeia de controle de risco sanitário, e o fato de estarem replicadas nas três classes da carreira, inclusive no nível de Inspetor, demonstram que a lei não pretende uma atuação marginal, mas a substituição sistemática do corpo técnico sanitário especializado por agentes de fiscalização geral.

Por outro lado, por ora, não se verifica os requisitos necessários para a suspensão liminar da eficácia do artigo 2º, em sede de cognição sumária. O artigo 2º da Lei Complementar nº 1.069/2026 cria a própria SEFIS e define sua vinculação orgânica à Secretaria Municipal de Segurança (Evento 1, OUT2, Página 1). Sua suspensão afetaria toda a estrutura administrativa instituída pela lei, não apenas as competências sanitárias. A SEFIS também concentra a fiscalização de posturas municipais, obras e edificações, atividades econômicas, uso de vias públicas, meio ambiente, patrimônio histórico, bem-estar animal, entre outras áreas igualmente previstas no artigo 10. A suspensão integral do artigo 2º implicaria, na prática, o desmantelamento cautelar de toda a estrutura do Sistema Municipal de Fiscalização, incluindo as áreas não impugnadas, o que extrapola o objeto da presente ADI e pode gerar vácuo de fiscalização em setores não relacionados à saúde coletiva.

O princípio da proporcionalidade recomenda cautela na adoção de medida de tamanha amplitude antes da oitiva da parte demandada. O risco sanitário que justifica o *periculum in mora* não decorre da existência formal da SEFIS vinculada à SMSeg, mas sim da autorização concreta de que agentes dessa estrutura atuem em

vigilância sanitária (artigo 10, inciso X) e a representem institucionalmente (artigo 10, parágrafo 5º), com atribuições técnicas detalhadas no Anexo III. Suspensos esses dispositivos de execução, o artigo 2º, por si só, não cria o risco sanitário imediato. A SEFIS poderá existir formalmente como órgão de gestão do sistema de fiscalização geral sem, contudo, ter competência operacional em vigilância sanitária durante a tramitação processual.

De igual modo, a não concessão da liminar quanto ao artigo 3º, inciso I, encontra fundamento na ausência de *periculum in mora* autônomo do dispositivo. O risco sanitário decorrente da previsão do "eixo econômico e sanitário" é mediato e dependente dos artigos 10, inciso X e parágrafo 5º, e do Anexo III, cujos efeitos já se encontram suspensos por esta decisão. A suspensão ampla do artigo 3º geraria efeitos organizacionais sistêmicos que recomendam a prévia manifestação do Município réu. O vício do dispositivo, embora plausível no campo do *fumus boni iuris*, comporta exame quando julgamento de mérito.

Finalmente, a não concessão da liminar quanto ao artigo 6º encontra fundamento em três vetores convergentes. Primeiro, a ineficácia jurídica do dispositivo perante o ordenamento federal torna a suspensão cautelar desnecessária para a proteção imediata do bem jurídico tutelado, porquanto lei municipal não possui o condão de alterar os requisitos de ingresso no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) estabelecidos pela Lei Federal nº 9.782/1999. Segundo, há ausência de *periculum in mora* autônomo de natureza sanitária imediata no caput do artigo 6º, dado que o risco alegado é hipotético e condicionado a atos futuros de integração nacional. Terceiro, o risco residual de atuação indevida dos fiscais já se encontra neutralizado pela suspensão dos dispositivos de execução (artigo 10, X e parágrafo 5º, e Anexo III). O vício material do dispositivo comporta exame exaustivo no julgamento de mérito, após a oitiva do Município réu e a manifestação do Ministério Público Estadual.

O cenário de concessão parcial da medida cautelar, com suspensão específica do efeitos do artigo 10, inciso X e §5º, e do Anexo III (item b, Vigilância Sanitária) da LC nº 1.069/2026 do Município de Porto Alegre, atende ao princípio da proporcionalidade, por se tratar de medida menos gravosa capaz de neutralizar o risco sanitário imediato identificado, sem alcançar a estrutura administrativa municipal em sua totalidade.

Ante o exposto, defere-se, em parte, o pedido de liminar para suspender, até o julgamento definitivo do presente feito, a eficácia dos arts. 10, X e §5º e as atribuições de Vigilância Sanitária constantes do Anexo III (item b) da LC nº 1.069/2026 do Município de Porto Alegre.

Notifique-se o Prefeito Municipal de Porto Alegre e o Presidente da Câmara dos Vereadores de Porto Alegre/RS, para que, em 30 dias, prestem informações, dos artigos 6º, caput e parágrafo único, Lei nº 9.868/99, e 262, § 2º, Regimento Interno do Tribunal de Justiça (RITJRS).

Cite-se o Procurador-Geral do Estado, para, querendo, promova a defesa da norma impugnada, consoante artigos 95, § 4º, da Constituição Estadual e 262, § 2º, do RITJRS.

Após, dê-se vista ao Procurador-Geral de Justiça, nos termos dos artigos 95, § 3º, da Constituição Estadual, e 262, § 3º, do RITJRS.

Intime-se

Diligências Legais.

Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, Desembargador Relator**, em 23/06/2026, às 15:24:47, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20011235640v16** e o código CRC **d92a2749**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA
Data e Hora: 23/06/2026, às 15:24:47