



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de
suas atribuições, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II, da
Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei Municipal nº 7.742, de 27 de maio de 2025**, que *dispõe sobre a obrigatoriedade da reserva de vagas para jovens aprendizes em empresas com mais de 100 (cem) funcionários no município de Ijuí, estabelece critérios para a contratação e dá outras providências*, do **Município de Ijuí**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

1. A norma legal impugnada foi vazada nos seguintes termos:

LEI Nº 7.742, DE 27 (VINTE E SETE) DE MAIO DE 2025.

“Dispõe sobre a obrigatoriedade da reserva de vagas para jovens aprendizes em empresas com mais de 100 (cem) funcionários no município de Ijuí, estabelece critérios para a contratação e dá outras providências.”

O Presidente do Poder Legislativo de Ijuí, Estado do Rio Grande do Sul.

Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu promulgo a seguinte LEI:

Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de empresas com mais de 100 (cem) funcionários, sediadas no município de Ijuí, reservarem um percentual mínimo de 5% (cinco por cento) de suas vagas para jovens aprendizes, na forma da Lei Federal n o 10.097/2000.

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se menor aprendiz o jovem com idade entre 14 (quatorze) e 24 (vinte e quatro) anos, matriculado em curso de aprendizagem profissionalizante.

Art. 3º O contrato de aprendizagem terá duração máxima de 2 (dois) anos, nos termos da legislação trabalhista vigente.

Art. 4º Para a contratação como jovem aprendiz, este deverá estar cursando ou ter concluído o ensino fundamental ou médio.

Art. 5º As empresas deverão firmar contrato de aprendizagem com os jovens, nos termos da legislação trabalhista vigente, garantindo-lhes os direitos previstos em Lei.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

2. Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla cinco modalidades de partilha de competências: **1)** a competência privativa enunciada da União (artigo 22); **2)** a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

competência comum enunciada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); **3)** a competência concorrente enunciada da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); **4)** a competência reservada não enunciada dos Estados (artigo 25, parágrafo 1º), e **5)** a competência reservada e comum, parcialmente enunciada, dos Municípios (artigo 30).

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal *cuida de tarefas não legislativas*¹.

Já a competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

Paralelamente, a competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, parágrafo 1º, da Constituição Federal).

E aos Municípios cabe, basicamente, regradar os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal). De fato, a nota característica da competência legislativa dos Municípios

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

é o *interesse local* (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal), como leciona Uadi Lammêgo Bulos²:

*[...]. Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do interesse local. Controvérsias à parte, **interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município**. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, shopping centers, etc). [...].*

Estabelecidas essas premissas, sobretudo com relação ao espaço legislativo que compete aos Municípios, passa-se à especificidade.

2.1. Como é cediço, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ao disciplinar o contrato de aprendizagem, conferiu-lhe natureza jurídica de contrato de trabalho especial, caracterizado por sua formalização escrita e duração por prazo determinado, conforme expressamente dispõe o artigo 428 do referido Diploma Legal, *in verbis*:

Art. 428. Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e

² BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação.

Tal circunstância evidencia que a disciplina relativa às cotas de aprendizagem, aos critérios de contratação e à própria validade do vínculo laboral insere-se no âmbito de matéria eminentemente trabalhista. Em caso semelhante ao dos autos, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro adotou orientação interpretativa que se harmoniza com o entendimento ora sustentado:

*REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 5.513, de 17 de agosto de 2012, que "cria o Selo Aprendiz Carioca visando estabelecer uma parceria entre as empresas que cumprem a Lei nº 10.097/2000 e o Decreto Federal nº 5.598/2005 e o Poder Público". Lei de iniciativa do Poder Legislativo padece de vício formal de inconstitucionalidade em face da Carta Estadual, cujo art. 112, § 1º, II, d, reserva à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo. **Ademais, ao dispor sobre condições de realização de atividades de aprendizagem profissional, invade matéria de competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I), além de tratar de matéria de competência concorrente entre os Estados e a União para legislar sobre proteção à infância e à juventude. Vício igualmente material na afronta à norma do art. 74, XV, da Constituição estadual. Procedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade . (TJ-RJ - ADI: 00408625720138190000 RJ 0040862-57.2013.8.19 .0000, Relator.: DES. JESSE TORRES PEREIRA JUNIOR, Data de Julgamento: 19/05/2014, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 16/07/2014 16:53) – grifou-se.***

Portanto, revela-se cristalino que a norma municipal ora impugnada, ao instituir a obrigatoriedade de reserva de vagas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

destinadas a jovens aprendizes no âmbito das empresas estabelecidas no Município, não se limita a regulamentar aspectos circunscritos ao interesse local ou ao fomento social. Ao revés, a referida disciplina normativa avança sobre o núcleo material do **Direito do Trabalho**.

Com efeito, a aprendizagem, no âmbito do ordenamento jurídico pátrio, é qualificada como modalidade específica de relação de emprego, submetendo-se, portanto, ao regime jurídico trabalhista de natureza federal. Nessa perspectiva, qualquer imposição de natureza quantitativa relativa à reserva de vagas, bem como a definição de critérios atinentes à constituição e à validade do vínculo de aprendizagem, configura regramento inserido no campo do Direito do Trabalho, matéria que, nos termos do **artigo 22, inciso I, da Constituição Federal**, insere-se na competência legislativa privativa da União.

Ao estabelecer obrigação específica de contratação, com a fixação de parâmetros próprios para a reserva de vagas destinadas a jovens aprendizes – matéria já exaustivamente disciplinada pela legislação federal, notadamente pela Consolidação das Leis do Trabalho e pela Lei Federal nº 10.097/2000 – o Município de Ijuí extrapolou os limites de sua competência normativa, incorrendo em usurpação da competência legislativa da União para dispor sobre o regime jurídico das relações de trabalho.

Não se trata, portanto, de legítimo exercício da competência suplementar, prevista no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, mas de inovação normativa em campo materialmente reservado à legislação federal, com imposição de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

restrições ao livre exercício da atividade econômica e interferência direta nas relações contratuais de trabalho, sem o necessário amparo constitucional - circunstância que macula os dispositivos da Lei Municipal nº 7.742/2025, de inconstitucionalidade formal insanável.

Cuida-se de compreensão que, vale gizar, encontra sólido respaldo na jurisprudência consolidada do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.443/2020, DO MUNICÍPIO DE ALVORADA. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. PROFISSIONAIS DA SAÚDE DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA. PANDEMIA DA COVID-19. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. 1. Lei nº 3.443/2020, do Município de Alvorada, que dispõe sobre o pagamento do grau máximo de insalubridade aos profissionais da saúde das redes pública e privada durante período de pandemia. 2. Lei de iniciativa parlamentar que cuida da remuneração dos servidores públicos municipais. Competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, “a” e “b”; e 82, III, da CE/89. 3. Lei que trata do adicional de insalubridade a ser pago aos trabalhadores do setor privado. **Legislar sobre Direito do Trabalho é competência privativa da União. Violação do art. 22, I, da CF/88** – norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais. 4. Lei que cria despesa obrigatória de caráter continuado. Ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Afronta ao art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes da federação. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084895499, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 16-04-2021) – grifou-se.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.785/2019, DO MUNICÍPIO DE PORTÃO. IDENTIFICAÇÃO DE VEÍCULOS E TRABALHADORES QUE PRESTAM SERVIÇOS EM VIAS PÚBLICAS. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. DIREITO DO TRABALHO. TRÂNSITO E TRANSPORTE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Lei nº 2.785/2019, do Município de Portão, que proíbe o uso de veículos sem identificação para serviços em quaisquer vias públicas do Município, além de determinar a identificação os prestadores de serviço. 2. Lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos do Executivo Municipal. Competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, “d”; e 82, II, III e VII, da CE/89. 3. Lei que institui infração e cria penalidades. Legislar sobre trânsito é competência privativa da União. Violação do art. 22, XI, da CF/88 – norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais. 4. Lei que torna obrigatório o uso de crachá de identificação para os trabalhadores que prestam serviços nas vias públicas. Legislar sobre direito do trabalho é competência privativa da União. Afronta ao art. 22, I, da CF/88. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083653998, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 30-04-2020) – grifou-se.

Cumpre assinalar, ademais, que eventual alegação no sentido de que a norma impugnada encontraria fundamento no conceito constitucional de **interesse local** (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal), ou ainda na promoção de políticas públicas voltadas ao pleno emprego e ao fomento social, não resiste a um exame minimamente rigoroso.

É certo que o Município detém competência para legislar sobre assuntos de interesse predominantemente local, bem como para implementar políticas públicas destinadas ao incentivo da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

formação profissional e à inserção de jovens no mercado de trabalho. Todavia, tal competência possui natureza eminentemente administrativa e de fomento, voltada à criação de programas de capacitação, estabelecimento de parcerias institucionais ou concessão de incentivos, não autorizando a inovação normativa em matéria inerente ao regime jurídico das relações de trabalho.

Ao instituir **percentual compulsório de 5% (cinco por cento) de vagas destinadas a aprendizes** e ao estabelecer critérios específicos relativos à faixa etária dos contratados e à duração dos vínculos laborais, o legislador municipal de Ijuí não se limitou a fomentar o acesso ao mercado de trabalho, mas promoveu verdadeira disciplina normativa das relações de emprego, alterando, de forma prévia e abstrata, as obrigações impostas aos empregadores e os contornos jurídicos do contrato de aprendizagem.

No sistema constitucional de repartição de competências, estruturado segundo o **princípio da predominância do interesse**, a invocação do interesse local não pode servir de fundamento para a mitigação ou esvaziamento de competências legislativas expressamente atribuídas à União. Quando a matéria disciplinada incide diretamente sobre o estatuto jurídico da relação de emprego e sobre a liberdade de contratação das empresas, prevalece o interesse federal na preservação da **uniformidade normativa do Direito do Trabalho**.

Admitir entendimento diverso implicaria autorizar a **fragmentação do ordenamento jurídico trabalhista** em milhares de unidades federativas, criando situações em que uma empresa com mais



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

de 100 funcionários é obrigada a cumprir uma cota específica em Ijuí, mas está sujeita a regras completamente distintas na cidade vizinha. Tal cenário comprometeria a segurança jurídica e a necessária unidade do Direito do Trabalho, transformando o regime celetista em um conjunto heterogêneo e potencialmente conflitante de normas municipais.

Logo, inequívoca a inconstitucionalidade formal orgânica do dispositivo de lei impugnado.

2.2. Os artigos 22, inciso I, e 30, *caput*, e incisos I e II, ambos da Constituição Federal, por constituírem normas de reprodução obrigatória, dada a função estruturante que exercem para o modelo de federação adotado, servem, por si sós, perfeitamente, para fins de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lição do Ministro Roberto Barroso, *ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local*³.

Essa compreensão encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Justiça Gaúcho:

³ Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016
SUBJUR Nº 145/2026



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

(...) 4. *Dispensa de licenciamento ambiental. O STF admite que o Município legisle em matéria ambiental, desde que: a) cuide de interesse predominantemente local, e b) não conflite com o regramento do Estado e da União. A dispensa de licenciamento ambiental sem qualquer ressalva conflita com a Lei Federal nº 6.938/1981. Ofensa ao art. 30, I e II, da CF/88, norma de reprodução obrigatória. Desrespeito aos princípios da proteção ambiental (art. 251 da CE/89). (...) (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084772623, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 11-06-2021)*

(...) *Violação do art. 22, I, da CF/88 – norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais. 4. Lei que cria despesa obrigatória de caráter continuado. Ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Afronta ao art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes da federação. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084895499, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 16-04-2021)*

De qualquer forma, os dispositivos da Constituição Federal supra referidos, estão albergados pela Constituição Estadual, aplicando-se aos entes municipais, conforme pode-se extrair da leitura conjunta de seus artigos 1º e 8, *caput, in verbis*:

Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Perfeitamente possível, portanto, o conhecimento e processamento do pleito sob esse prisma.

3. Nesse contexto, tem-se por inconstitucional a norma legal questionada, na medida em que:

a) incorre em **vício de competência legislativa formal**, ao invadir a esfera privativa da União para legislar sobre **Direito do Trabalho** (artigo 22, I, da Constituição Federal), uma vez que o contrato de aprendizagem constitui modalidade específica de relação de emprego disciplinada de forma uniforme pela legislação federal, não cabendo ao Município impor cotas obrigatórias ou estabelecer critérios próprios de contratação, e

b) extrapola os limites do **interesse local** (artigo 30, I, da Constituição Federal), pois a competência municipal para promover políticas de fomento à inserção profissional não autoriza a imposição de obrigações compulsórias aos empregadores nem a interferência no regime jurídico das relações de trabalho, matéria de inequívoco interesse nacional.

4. Pelo exposto, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação do regramento questionado, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico da **Lei Municipal nº 7.742, de 27 de maio de 2025**, que *dispõe sobre a obrigatoriedade da reserva de vagas para jovens aprendizes em empresas com mais de 100 (cem) funcionários no município de Ijuí, estabelece critérios para a contratação e dá outras providências*, do **Município de Ijuí**, por ofensa ao disposto nos artigos 1º e 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 22, inciso I, e 30, incisos I e II, da Carta Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 17 de março de 2026.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

PC