

## NOTA TÉCNICA Nº 4 - DPGU/SGAI DPGU/GTCEC DPGU

Em 25 de setembro de 2025.

### NOTA TÉCNICA DPU/GT-CEC Nº 4/2025

**Assunto: Análise jurídica do Despacho nº 02876/2025/CONJUR-MTE/CGU/AGU e da avocação ministerial do Processo Administrativo nº 14152.076070/2025-76 - Caso JBS Aves**

## I. CONTEXTUALIZAÇÃO

A presente nota técnica examina a legalidade da avocação ministerial autorizada pelo Despacho nº 02876/2025/CONJUR-MTE/CGU/AGU, de 09 de setembro de 2025, que permitiu ao Ministro do Trabalho e Emprego avocar processo administrativo já decidido definitivamente em duas instâncias, impedindo a inclusão imediata da JBS Aves no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à escravidão ("Lista Suja").

## II. DOS VÍCIOS JURÍDICOS DA AVOCACÃO

### 2.1. Violação Frontal da Convenção 81 da OIT e Compromissos Internacionais

A Convenção 81 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil e promulgada internamente, estabelece garantias fundamentais para a independência da fiscalização trabalhista. Seu artigo 6º é cristalino ao determinar que *"o pessoal de inspeção será composto por funcionários públicos cujo status e condições de serviço sejam tais que lhes garantam estabilidade de emprego e sejam independentes de mudanças de governo e de influências externas indevidas"*.

A independência técnica da fiscalização não constitui mera formalidade procedimental, mas verdadeira garantia fundamental do sistema de proteção trabalhista. Quando o Ministro do Trabalho avoca para si competência já exercida pela área técnica em duas instâncias, subverte-se a arquitetura institucional desenhada pelo direito internacional do trabalho. O artigo 4º da mesma Convenção estabelece que a inspeção do trabalho deve estar *"sob a supervisão e o controle de uma autoridade central"*, mas tal supervisão não pode significar substituição do juízo técnico por conveniência política.

Ademais, o Relator Especial da ONU sobre formas contemporâneas de escravidão, Tomoya Obokata, em visita oficial ao Brasil realizada entre 18 e 29 de agosto de 2025 - portanto, dias antes da avocação ministerial -, expressamente recomendou ao governo brasileiro *"garantir que todas as questões trabalhistas, incluindo a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, sejam determinadas pelo sistema de justiça trabalhista existente, livre de interferência política"*. A avocação ministerial, ocorrida menos de um mês após esta recomendação, configura descumprimento flagrante de orientação internacional específica.

A avocação viola tratado internacional ratificado pelo Brasil, que possui status supralegal no ordenamento jurídico pátrio, tornando inaplicável qualquer interpretação do art. 638 da CLT que autorize interferência política em decisões técnicas consolidadas. A proximidade temporal entre a recomendação da ONU e a avocação ministerial agrava a violação, demonstrando desconsideração aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

## 2.2. Inadequação Temporal e Sistemática do Art. 638 da CLT

O art. 638 da CLT, invocado como fundamento legal para a avocação, data de 1943, período anterior à própria criação da ONU (1945), da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), e de todo o arcabouço moderno de combate ao trabalho escravo.

Sua redação genérica - "*é facultado avocar ao seu exame e decisão, dentro de 90 dias do despacho final*" - foi concebida em contexto histórico-jurídico completamente distinto, quando inexistiam os atuais mecanismos de proteção dos direitos fundamentais.

A interpretação deste dispositivo deve necessariamente considerar a evolução do direito administrativo brasileiro. A Lei 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo Federal), posterior e especial em relação à CLT, estabelece em seu artigo 15 que a avocação será permitida apenas "*em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados*".

Conforme análise doutrinária de Thiago Marrara, a avocação moderna exige cumprimento cumulativo de requisitos formais (legalidade, publicidade, especificidade, parcialidade, transitoriedade, revogabilidade e motivação) e materiais (razões jurídicas, econômicas, sociais, técnicas ou territoriais).

No caso concreto, o parecer da AGU fundamenta a avocação primordialmente no "*porte e relevância econômica da empresa envolvida*", argumento que não encontra amparo em nenhum dos requisitos materiais legítimos. A "relevância econômica" de uma empresa não pode ser convertida em privilégio procedimental, sob pena de institucionalizar-se tratamento anti-isonômico baseado em poder econômico.

Ainda mais grave é o reconhecimento, no próprio parecer da AGU, de que existe "notória complexidade fática e jurídica" e "potencial de alcance nacional das consequências jurídico-econômicas". Ora, complexidade e repercussão econômica são características inerentes a qualquer autuação de grande empresa por trabalho escravo, não constituindo peculiaridade do caso JBS. Se aceito tal argumento, toda empresa de grande porte teria direito automático à revisão ministerial, esvaziando completamente a competência técnica da fiscalização.

O parecer também invoca a necessidade de "uniformização da interpretação legal", argumento particularmente frágil considerando que o próprio documento reconhece a existência de "indícios robustos" da infração. Não há divergência interpretativa a ser sanada quando os fatos são incontroversos e a subsunção à norma é evidente.

O art. 638 da CLT não pode ser interpretado de forma isolada e anacrônica, devendo ser harmonizado com o sistema jurídico-administrativo moderno. A avocação baseada em "relevância econômica" carece de fundamento legal válido e viola os princípios que regem o processo administrativo federal, configurando exercício arbitrário de competência.

## 2.3. Violação do Devido Processo Legal e Preclusão Administrativa

O processo administrativo nº 14152.076070/2025-76 tramitou regularmente, assegurando-se à JBS Aves o exercício pleno do contraditório e ampla defesa em duas instâncias administrativas, conforme previsto nos arts. 629 a 638 da CLT e na Portaria MTP nº 667/2021. A decisão administrativa tornou-se irrecorrível em 06/08/2025, operando-se a preclusão administrativa.

A Portaria Interministerial MTE/MDHC/MIR nº 18/2024, vigente à época dos fatos, estabelece em seu art. 2º, §1º, que "a inclusão do empregador ou administrado somente ocorrerá após a prolação de decisão administrativa irrecorrível". Este dispositivo cria verdadeiro ato vinculado: prolatada a decisão irrecorrível confirmando o auto de infração por trabalho escravo, a inclusão na Lista Suja é obrigatória, não comportando juízo discricionário.

A preclusão administrativa constitui garantia fundamental do devido processo legal, impedindo a perpetuação indefinida de litígios administrativos. Como ensina a doutrina processualista, a preclusão "*é a perda da faculdade de praticar um ato processual, quer porque já foi exercida a faculdade, quer porque se deixou de exercê-la no momento oportuno*". Uma vez esgotadas as instâncias recursais previstas em lei, o ato administrativo se estabiliza, não podendo ser revisto pela mesma Administração, salvo nas hipóteses taxativas de nulidade.

O próprio parecer da AGU reconhece implicitamente este problema ao tentar justificar a avocação com base em suposta distinção entre "recurso administrativo" e "avocação". Tal distinção, embora formalmente correta, não afasta o vício: a avocação não pode ser utilizada como sucedâneo recursal para revisar decisões administrativas já transitadas. Aceitar tal possibilidade significaria tornar letra morta todo o sistema de instâncias administrativas, pois sempre seria possível ao Ministro avocar processos desfavoráveis a empresas economicamente relevantes.

A SIT (Secretaria de Inspeção do Trabalho) manifestou-se expressamente pelo "indeferimento do pleito avocatório e pela rejeição do recurso, uma vez entendendo como já ocorrido encerramento da fase contenciosa administrativa", posicionamento técnico que foi sumariamente desconsiderado.

A avocação ministerial após o trânsito administrativo da decisão viola o devido processo legal, a segurança jurídica e o princípio da preclusão. Configura verdadeiro recurso extraordinário criado *ad hoc*, sem previsão legal, exclusivamente para beneficiar empresa de grande porte econômico.

#### **2.4. Discriminação Baseada em Poder Econômico e Violação à Isonomia**

O princípio da isonomia, consagrado no art. 5º, caput, da Constituição Federal, veda tratamento diferenciado sem justificativa constitucional legítima. No caso em análise, o parecer da AGU é explícito ao fundamentar a avocação no "*porte e relevância econômica da empresa envolvida*", criando inadmissível discriminação positiva baseada em poder econômico.

Este fundamento é reiterado ao longo do parecer: "*considerando o porte e a relevância econômica da empresa envolvida, transcende o interesse meramente individual*"; "*pode gerar significativo impacto no próprio setor econômico em nível nacional*"; "*repercussão econômica e jurídica de ampla magnitude*". Tais argumentos estabelecem correlação direta entre poder econômico e direito a tratamento procedimental diferenciado.

A criação de duas categorias de infratores - aqueles sujeitos apenas ao processo técnico regular e aqueles com direito à revisão política - viola frontalmente o princípio constitucional da igualdade. A seletividade da medida evidencia seu caráter discriminatório e violador da isonomia.

Inobstante, a discriminação baseada em poder econômico é particularmente odiosa quando aplicada a violações de direitos humanos fundamentais. O trabalho em condições análogas à escravidão atinge a dignidade da pessoa humana, valor supremo do ordenamento constitucional. Permitir que o poder econômico do infrator determine o procedimento aplicável equivale a precificar a dignidade humana.

A avocação baseada na "relevância econômica" da empresa viola o princípio constitucional da isonomia, criando privilégio procedimental incompatível com o Estado Democrático de Direito. Tal discriminação é especialmente grave por envolver violação de direitos humanos fundamentais, convertendo o poder econômico em salvo-conduto para a impunidade.

#### **2.5. Desvio de Finalidade e Violação aos Princípios da Administração Pública**

O art. 37, caput, da Constituição Federal estabelece que a administração pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A avocação ministerial em análise viola múltiplos princípios constitucionais administrativos.

Quanto à **impessoalidade**, a medida beneficia especificamente a JBS Aves, criando procedimento *ad hoc* inexistente para outras empresas. O timing da avocação - logo após esgotados todos os recursos da empresa - evidencia seu caráter pessoal e direcionado.

No tocante à **moralidade administrativa**, a avocação compromete a credibilidade do sistema de combate ao trabalho escravo. O Brasil construiu, ao longo de décadas, reputação internacional como referência no enfrentamento desta grave violação. A Lista Suja é reconhecida pela ONU como "exemplo de prática inovadora" e instrumento fundamental de transparência. Permitir que empresas poderosas escapem deste mecanismo mediante interferência política destrói esta construção institucional.

Destarte, o **desvio de finalidade** resta caracterizado pela utilização do instituto da

avocação para fim diverso daquele previsto em lei. A avocação administrativa destina-se a corrigir ilegalidades ou resolver questões de excepcional complexidade jurídica, não a revisar decisões técnicas desfavoráveis a empresas economicamente relevantes. O próprio parecer da AGU reconhece a existência de "indícios robustos" da infração, demonstrando ausência de controvérsia jurídica que justifique a medida.

A violação ao princípio da **eficiência** manifesta-se no desperdício de recursos públicos empregados na fiscalização e instrução processual. Foram realizadas operações de campo, com participação da Superintendência Regional do Trabalho do Rio Grande do Sul, Ministério Público do Trabalho e Polícia Rodoviária Federal, resultando no resgate de 10 trabalhadores em condições degradantes. Todo este esforço institucional é anulado por decisão política unilateral.

Assim, a avocação ministerial configura ato administrativo viciado por desvio de finalidade, violação à impessoalidade e moralidade administrativa. O uso distorcido do instituto compromete a eficiência da fiscalização trabalhista e a credibilidade internacional do Brasil no combate ao trabalho escravo.

### **III. DA GRAVIDADE DOS FATOS E IRRELEVÂNCIA DA CONDIÇÃO ECONÔMICA DO INFRATOR**

Os fatos apurados pela fiscalização são de extrema gravidade. Dez trabalhadores foram submetidos a jornadas de até 16 horas diárias, em condições degradantes, alimentando-se de frangos descartados por estarem fora do padrão comercial da empresa. Foi identificada servidão por dívida, com desconto ilegal de despesas de transporte e alimentação, além de configuração de tráfico de pessoas.

Estes fatos caracterizam múltiplas violações ao art. 149 do Código Penal: trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes e servidão por dívida. A gravidade das violações torna ainda mais inadmissível a interferência política para impedir a responsabilização da empresa.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal reconhece que o trabalho em condições análogas à escravidão viola diretamente a dignidade da pessoa humana.

A gravidade dos fatos - envolvendo trabalho degradante, servidão por dívida e tráfico de pessoas - torna a interferência política especialmente reprovável. O poder econômico da empresa não pode servir como atenuante para violações desta magnitude.

### **IV. DOS PRECEDENTES E DA RUPTURA INSTITUCIONAL**

A avocação ministerial representa ruptura sem precedentes com 22 anos de funcionamento regular da Lista Suja. Desde sua criação em novembro de 2003, atravessando governos de diferentes orientações políticas (Lula I e II, Dilma I e II, Temer, Bolsonaro e atual governo), jamais houve interferência ministerial para impedir inclusão de empresa no cadastro.

Este consenso suprapartidário demonstra que a independência técnica da fiscalização trabalhista constituía valor institucional consolidado, respeitado independentemente da orientação política do governo. A ruptura deste consenso estabelece precedente extremamente perigoso.

Grandes empresas e grupos econômicos foram incluídos na Lista Suja ao longo destes anos: OAS (construção civil), MRV (construção civil), Cutrale (citricultura), Heineken (bebidas), entre outras. Em nenhum caso houve avocação ministerial ou interferência política. O tratamento diferenciado à JBS evidencia quebra de isonomia e seletividade.

A quebra de precedente histórico de 22 anos, sem justificativa jurídica válida, evidencia o caráter arbitrário e discriminatório da avocação. O tratamento diferenciado em relação a outras grandes empresas anteriormente incluídas na Lista Suja confirma a violação ao princípio da isonomia.

### **V. DA INCOMPATIBILIDADE COM O SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS**

O Brasil é signatário de múltiplos tratados internacionais de direitos humanos que vedam

o trabalho escravo e exigem sua repressão efetiva. A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) proíbe a escravidão e servidão em seu artigo 6º. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estabelece vedação similar em seu artigo 8º.

O sistema interamericano de direitos humanos já condenou o Brasil no caso Fazenda Brasil Verde (Sentença de 20.10.2016), determinando a adoção de medidas efetivas de prevenção e repressão ao trabalho escravo. A Corte Interamericana destacou que o Estado deve garantir que a prescrição não seja um obstáculo para a investigação e eventual sanção dos responsáveis.

A avocação ministerial, ao criar mecanismo de escape para grandes corporações, enfraquece o sistema de responsabilização e contraria as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. Como observou o Relator da ONU: "As autoridades federais, estaduais e municipais devem urgentemente intensificar e impulsionar a assistência" no combate ao trabalho escravo, não criar mecanismos de impunidade.

A interferência política para impedir a responsabilização por trabalho escravo viola múltiplos tratados internacionais de direitos humanos e contraria decisões vinculantes do sistema interamericano, expondo o Brasil a nova responsabilização internacional.

## VI. CONCLUSÃO GERAL E RECOMENDAÇÕES

Por todo o exposto, a Defensoria Pública da União, apresentada pelo Grupo de Trabalho de Combate ao Trabalho Escravo Contemporâneo, entende que a avocação ministerial do processo administrativo da JBS Aves, autorizada pelo Despacho nº 02876/2025/CONJUR-MTE/CGU/AGU, configura ato administrativo gravemente viciado, padecendo de múltiplas ilegalidades:

1. **Viola a Convenção 81 da OIT**, tratado internacional com status supralegal, que garante independência técnica à fiscalização trabalhista, livre de interferências políticas;
2. **Desrespeita recomendação expressa do Relator Especial da ONU**, emitida dias antes da avocação, para que o Brasil garanta ausência de interferência política na Lista Suja;
3. **Aplica anacronicamente o art. 638 da CLT**, desconsiderando sua necessária harmonização com o sistema jurídico-administrativo moderno e os princípios do processo administrativo federal;
4. **Viola o devido processo legal e a preclusão administrativa**, criando recurso extraordinário sem previsão legal para revisar decisão administrativa já transitada;
5. **Estabelece discriminação inconstitucional baseada em poder econômico**, violando o princípio da isonomia ao criar privilégio procedimental para empresas economicamente relevantes;
6. **Configura desvio de finalidade e violação aos princípios administrativos**, utilizando instituto processual para fim diverso do previsto em lei, comprometendo a moralidade e impessoalidade;
7. **Rompe com 22 anos de precedentes institucionais**, estabelecendo perigoso marco de interferência política em decisões técnicas sobre trabalho escravo;
8. **Compromete obrigações internacionais de direitos humanos**, enfraquecendo o sistema de combate ao trabalho escravo e expondo o Brasil a responsabilização internacional.

Diante da gravidade dos vícios identificados, recomenda-se:

1. Encaminhamento imediato desta Nota Técnica ao Ministério Público do Trabalho, para adoção das medidas judiciais cabíveis visando a anulação do ato de avocação;
2. Comunicação à CONATRAE (Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo) sobre a interferência política identificada, para deliberação e providências;

A defesa intransigente da independência técnica da fiscalização trabalhista não constitui mero formalismo burocrático, mas condição essencial para a efetividade do combate ao trabalho escravo.

Permitir que o poder econômico determine o grau de responsabilização por violações desta gravidade significa precificar a dignidade humana e institucionalizar a impunidade dos poderosos.

O Estado Democrático de Direito não pode tolerar que decisões técnicas sobre violações de direitos humanos fundamentais sejam subvertidas por conveniências políticas ou pressões econômicas. A Lista Suja do trabalho escravo deve permanecer como instrumento técnico, objetivo e isonômico de responsabilização, imune a interferências que comprometam sua credibilidade e eficácia.

Brasília, 25/09/2025.



Documento assinado eletronicamente por **Murillo Ribeiro Martins, Ponto Focal do Grupo de Trabalho de Combate à Escravidão Contemporânea**, em 25/09/2025, às 11:50, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Cesar de Oliveira Gomes, Membro(a) do Grupo de Trabalho de Combate à Escravidão Contemporânea**, em 25/09/2025, às 13:19, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Izabela Vieira Luz, Coordenador(a) do Grupo de Trabalho de Combate à Escravidão Contemporânea**, em 25/09/2025, às 15:13, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Levin Cremonesi, Membro(a) do Grupo de Trabalho de Combate à Escravidão Contemporânea**, em 25/09/2025, às 15:15, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **8399342** e o código CRC **D4C81327**.