

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO-CONFENEN**, entidade de classe de âmbito nacional, com qualificação completa constante dos documentos institucionais anexos, por seus advogados infra-assinados, com procuração anexa, vem, com fundamento no art. 102, § 1º, c/c o art. 103, IX, da Constituição da República e na Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, ajuizar a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face de **atos do Poder Público** que, ao disciplinarem e implementarem nacionalmente a cobrança dos fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho no âmbito do capítulo 1.5 da Norma Regulamentadora nº 1 — NR-1, autorizam leituras e práticas administrativas

incompatíveis com a legalidade, o devido processo legal, a segurança jurídica, a proteção de dados pessoais, a livre iniciativa e a proporcionalidade regulatória<sup>1-2-3</sup>

1. A presente arguição dirige-se, especificamente, contra os sentidos normativos e práticas administrativas emergentes: (i) da Portaria MTE nº 1.419, de 27 de agosto de 2024, que aprovou a nova redação do capítulo 1.5 da NR-1 e inseriu, de forma expressa, os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho no GRO; (ii) da Portaria MTE nº 765, de 15 de maio de 2025, que prorrogou o início da vigência dessa nova disciplina para 25 de maio de 2026; e (iii) dos atos oficiais de implementação nacional desse regime, notadamente a notícia institucional de 24 de abril de 2025, o Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho e o Manual do capítulo 1.5 da NR-1, atualizado em 16 de março de 2026.<sup>4-5</sup>

2. Não se impugna a legitimidade constitucional da política pública de promoção da saúde e segurança no trabalho. Tampouco se pretende excluir, do gerenciamento de riscos ocupacionais, a consideração de fatores psicossociais relacionados à organização do trabalho. O que se impugna é a possibilidade de que essa política pública venha a ser implementada como regime sancionatório aberto, em que o administrado só descobre, na prática fiscalizatória, o método que supostamente deveria ter seguido, o grau de profundidade documental que deveria

---

1 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 102, § 1º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

2 BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

3 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 103, IX: legitimidade da “confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional” para propositura das ações de controle concentrado. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

4 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419, de 27 de agosto de 2024, publicada no DOU de 28 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

5 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 765, de 15 de maio de 2025, publicada no DOU: prorrogação da vigência para 25 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-765-de-15-de-maio-de-2025-629790381>. Acesso em: 27 mar. 2026.

ter adotado, a extensão dos dados pessoais que se espera que tenha coletado e as situações em que a AEP seria considerada insuficiente e a AET passaria a ser exigida.<sup>6-7-8-9</sup>

3. O caso, como se verá, é particularmente grave no universo representado pela CONFENEN. O setor privado de ensino é heterogêneo, plural e capilarizado. Abrange pequenas escolas de bairro, instituições confessionais, escolas de educação básica, cursos técnicos, centros universitários, faculdades, universidades e operações híbridas com intensa carga tecnológica. O que une esse universo, e justifica a presente provocação abstrata, é a sujeição uniforme a uma mesma moldura regulatória nacional, porém com impactos profundamente assimétricos conforme o porte, a estrutura, os recursos, a maturidade documental e a existência — ou não — de equipes próprias de segurança e saúde no trabalho, jurídico e governança de dados.<sup>10-11</sup>

4. É exatamente para evitar que a incerteza metodológica da política pública seja financiada pelo setor regulado — e, no caso, por milhares de estabelecimentos privados de ensino de capacidades muito distintas — que esta arguição é proposta.

---

6 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, itens 1.5.4.4.2.1 e 1.5.4.4.2.2 da NR-1: seleção de ferramentas e técnicas adequadas ao risco ou circunstância avaliada e documentação do processo de avaliação e critérios adotados. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

7 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1*: afirmação expressa de que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

8 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e autuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

9 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, item 17.3.2: hipóteses de exigência da AET para aprofundamento analítico. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

10 INEP/MEC. *Apresentação do Censo Escolar 2025*, com dados de matrículas, número de escolas, professores e diretores. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/censo\\_escolar/resultados/2025/apresentacao\\_coletiva.pdf](https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2025/apresentacao_coletiva.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

11 INEP/MEC. *Apresentação do Censo da Educação Superior 2024*, com dados sobre matrículas e participação da rede privada. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2024/apresentacao\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2024/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

## I. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA CONFENEN E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA ESTRITA

5. A legitimidade ativa da requerente é direta e incontroversa. A Constituição da República confere legitimidade para a propositura de ações do controle concentrado, entre outros, à “confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”.<sup>12</sup> A Lei nº 9.882/1999, ao disciplinar a ADPF, remete ao mesmo rol de legitimados da ação direta de inconstitucionalidade.<sup>13</sup> A CONFENEN enquadra-se precisamente nessa categoria constitucional: é entidade de classe de âmbito nacional, com atuação institucional permanente na defesa dos interesses dos estabelecimentos privados de ensino, com abrangência que transcende fronteiras estaduais e com inequívoca pertinência temática em relação ao objeto da presente controvérsia.<sup>14</sup>

6. A própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já registrou, em caso envolvendo a entidade ora requerente, a legitimidade da CONFENEN para a propositura de ADPF. Em decisão monocrática na ADPF 323, consignou-se, em termos expressos, que “a CONFENEN é parte legítima para propor a presente ADPF”.<sup>15</sup> Ainda que o presente caso seja autônomo e possua objeto próprio, o precedente revela que a Corte já reconheceu, sem dificuldade, a aptidão institucional da requerente para provocar o controle abstrato.

7. A pertinência temática, aqui, é mais que evidente. O objeto litigioso diz respeito à forma pela qual a Administração Pública Federal pretende exigir, controlar e eventualmente sancionar a gestão de riscos psicossociais relacionados ao trabalho em todos os ambientes empresariais submetidos à NR-1. Entre esses ambientes, estão os estabelecimentos privados de ensino representados pela CONFENEN.

---

12 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 103, IX: legitimidade da “confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional” para propositura das ações de controle concentrado. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

13 BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

14 STF, ADPF 323, decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes, com registro de que a CONFENEN é parte legítima para propor a arguição. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf323.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

15 STF, ADPF 323, decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes, com registro de que a CONFENEN é parte legítima para propor a arguição. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf323.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

8. E não se está diante de repercussão lateral ou indireta. Ao contrário: a forma de organização do trabalho no setor educacional, marcada por jornadas fragmentadas, atividades pedagógicas presenciais e remotas, multiplicidade de atores institucionais, intensificação da mediação tecnológica, atendimento a estudantes e famílias, cobrança de resultados acadêmicos, gestão de sala de aula, correção e preparação extraclasse, além de interfaces administrativas complexas, torna o tema particularmente sensível para o segmento.<sup>16-17</sup>

9. Os números públicos confirmam, em escala nacional, essa aderência temática. Em 2025, a educação básica brasileira reuniu 46.018.380 matrículas em 178,8 mil escolas; desse total, 9.245.384 matrículas estavam na rede privada. O mesmo levantamento contabilizou 2,4 milhões de professores e 166.429 diretores na educação básica. No ensino superior, o Censo da Educação Superior de 2024 registrou 8.162.039 matrículas na rede privada, equivalentes a 80% do sistema. Não se trata, portanto, de setor marginal, episódico ou residual. Trata-se de universo econômico e laboral maciço, capilarizado, heterogêneo e intensamente submetido às regras nacionais de segurança e saúde no trabalho.<sup>18-19</sup>

10. Também a incidência material dos fatores psicossociais sobre a educação está longe de ser conjectural. O relatório nacional da TALIS 2024, divulgado pelo Inep, revela que, nos anos finais do ensino fundamental, 20,9% dos professores brasileiros relatam sentir “muito estresse”; 16,5% reportam alto impacto negativo do trabalho na saúde mental e 12,4% na saúde física. Nos anos iniciais, 14,7% relatam “muito estresse” e 12,7% relatam alto impacto do trabalho na saúde mental. Entre os principais estressores, aparecem a responsabilização pelo desempenho dos alunos (66,3%), a necessidade de manter a disciplina (63,8%), a correção de muitas provas e

---

16 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*.

17 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*; SARLET, Ingo Wolfgang e coautores, em obras sobre direitos fundamentais e proporcionalidade; SARMENTO, Daniel, em estudos sobre direitos fundamentais e limites da intervenção estatal.

18 INEP/MEC. *Apresentação do Censo Escolar 2025*, com dados de matrículas, número de escolas, professores e diretores. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/censo\\_escolar/resultados/2025/apresentacao\\_coletiva.pdf](https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2025/apresentacao_coletiva.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

19 INEP/MEC. *Apresentação do Censo da Educação Superior 2024*, com dados sobre matrículas e participação da rede privada. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2024/apresentacao\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2024/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

exercícios (59,8%), o excesso de trabalho administrativo (54,4%), a responsabilidade pelo bem-estar social e emocional dos alunos (53,8%) e a intimidação ou ofensa verbal por estudantes (46,6%). Esses dados importam juridicamente porque mostram que o debate sobre fatores psicossociais não é abstração acadêmica no setor educacional; é realidade objetiva das condições de trabalho docentes.<sup>20-21</sup>

11. A Fundacentro, em material oficial, chega a afirmar que a saúde dos professores deve ser prioridade “tanto no ensino público como no ensino privado” e registra que docentes da rede pública, da particular ou de ambas sofrem de um mesmo conjunto de males, em que predominam distúrbios mentais, de voz e osteomusculares. Em notícia posterior, ao comentar estudo publicado na Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, o órgão destacou que as três principais causas de afastamento entre docentes foram problemas de voz (15,8%), distúrbios musculoesqueléticos (14,7%) e problemas emocionais (12,9%). Em outras palavras: o próprio acervo público especializado demonstra que a educação privada ocupa posição qualificada, e não acessória, dentro da controvérsia ora levada ao Supremo.<sup>22-23</sup>

12. É preciso dizer isso com toda clareza: quando o Poder Público passa a exigir gestão de fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho sem densidade metodológica mínima, o setor de ensino privado não recebe apenas mais uma obrigação burocrática. Recebe, isto sim, um comando regulatório que incide sobre a forma como se organizam calendários letivos, escalas, coordenação pedagógica, atendimento ao público, plataformas, rotinas administrativas,

---

20 INEP. *Relatório Nacional TALIS 2024*, seção de saúde e bem-estar: nos anos finais do ensino fundamental, 20,9% dos professores relatam “muito estresse”, 16,5% alto impacto na saúde mental e 12,4% na saúde física. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pesquisa\\_talis/resultados/2024/relatorio\\_nacional\\_talis\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pesquisa_talis/resultados/2024/relatorio_nacional_talis_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

21 INEP. *Relatório Nacional TALIS 2024*, seção de saúde e bem-estar: nos anos iniciais do ensino fundamental, 14,7% dos professores relatam “muito estresse” e 12,7% alto impacto do trabalho na saúde mental. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pesquisa\\_talis/resultados/2024/relatorio\\_nacional\\_talis\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pesquisa_talis/resultados/2024/relatorio_nacional_talis_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

22 FUNDACENTRO. “Especialistas discutem trabalho e saúde dos docentes em livro”, notícia oficial que registra que a saúde dos professores deve ser prioridade tanto no ensino público quanto no privado e que predominam, entre os agravos, distúrbios mentais, de voz e osteomusculares. Disponível em: <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2023/junho/especialistas-discutem-trabalho-e-saude-dos-docentes-em-livro-1>. Acesso em: 27 mar. 2026.

23 FUNDACENTRO. “Questões relacionadas à saúde dos professores são discutidas na RBSO”, notícia oficial que informa, entre as principais causas de afastamento docente, problemas de voz (15,8%), distúrbios musculoesqueléticos (14,7%) e problemas emocionais (12,9%). Disponível em: <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2024/agosto/questoes-relacionadas-a-saude-dos-professores-sao-discutidas-na-rbso>. Acesso em: 27 mar. 2026.

interação com alunos e famílias, trabalho docente extraclasse, distribuição de tarefas e evidências documentais de conformidade. Trata-se, portanto, de matéria inscrita no coração da atuação institucional da requerente.<sup>24-25-</sup>

13. O vínculo temático é, pois, estrito. A CONFENEN não pleiteia aqui tutela abstrata em favor de interesses genéricos da sociedade, tampouco atua como mera observadora da controvérsia. Atua como entidade que representa, em dimensão nacional, precisamente os agentes econômicos diretamente submetidos ao regime cuja interpretação constitucional se pede. Isso basta para o conhecimento da presente arguição.<sup>26-27</sup>

14. A esse respeito, a doutrina constitucional brasileira é firme ao explicar que a pertinência temática, nas ações de controle concentrado propostas por entidades de classe, não exige coincidência absoluta entre o objeto litigioso e todas as finalidades estatutárias da requerente. Exige, isto sim, vínculo material razoável, consistente e institucionalmente identificável entre a controvérsia constitucional e o universo de interesses que a entidade representa. É exatamente o que se verifica no caso em exame.<sup>28</sup>

15. Mais do que isso: a presente arguição é um caso paradigmático de necessidade de tutela abstrata. Se cada escola, faculdade, centro universitário ou universidade privada tivesse de discutir individualmente, por ações pulverizadas, os limites metodológicos da nova disciplina, o

---

24 INEP/MEC. Apresentação do Censo Escolar 2025, com dados de matrículas, número de escolas, professores e diretores. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/censo\\_escolar/resultados/2025/apresentacao\\_coletiva.pdf](https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2025/apresentacao_coletiva.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

25 INEP. Relatório Nacional TALIS 2024, com destaque para fontes de estresse no trabalho docente: desempenho dos alunos, disciplina, correção de avaliações, trabalho administrativo, bem-estar emocional dos estudantes e violência verbal por alunos. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pesquisa\\_talis/resultados/2024/relatorio\\_nacional\\_talis\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pesquisa_talis/resultados/2024/relatorio_nacional_talis_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

26 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 103, IX: legitimidade da “confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional” para propositura das ações de controle concentrado. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

27 STF, ADPF 323, decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes, com registro de que a CONFENEN é parte legítima para propor a arguição. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf323.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

28 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*.

resultado seria um mosaico de decisões contraditórias, respostas defensivas heterogêneas e insegurança ainda maior. A legitimidade ativa da CONFENEN, por isso, não é apenas formalmente suficiente; ela é institucionalmente adequada.

## II. DO CABIMENTO DA ADPF, DA RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA CONTROVÉRSIA E DA INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO IGUALMENTE EFICAZ

16. A Constituição prevê a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, e a Lei nº 9.882/1999 reproduz essa finalidade, acrescentando, no art. 4º, § 1º, a exigência de subsidiariedade: não será admitida a arguição quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

17. O ato do Poder Público impugnado, portanto, é real, atual e objetivamente identificável. O núcleo do objeto está na Portaria MTE nº 1.419/2024, que alterou o capítulo 1.5 da NR-1 para incluir expressamente os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho no Gerenciamento de Riscos Ocupacionais, remeter o tema às condições de trabalho tratadas na NR-17, impor documentação de critérios e deixar à organização a escolha das ferramentas e técnicas de avaliação adequadas.<sup>29303132</sup> Soma-se a isso a Portaria MTE nº 765/2025, que prorrogou o início da vigência para 25 de maio de 2026, e os atos oficiais de implementação nacional — notícia institucional de 24 de abril de 2025, Guia e Manual — que explicitaram o

---

29 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419, de 27 de agosto de 2024, publicada no DOU de 28 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

30 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.3.1.4 da NR-1: inclusão expressa dos fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho no processo de identificação de perigos ocupacionais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

31 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.3.2.1 da NR-1: consideração das condições de trabalho nos termos da NR-17, incluindo os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

32 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, itens 1.5.4.4.2.1 e 1.5.4.4.2.2 da NR-1: seleção de ferramentas e técnicas adequadas ao risco ou circunstância avaliada e documentação do processo de avaliação e critérios adotados. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

18. O caso também satisfaz, com sobra, o requisito de relevância constitucional. O que está em debate não é simples preferência técnica entre métodos de ergonomia ou entre ferramentas de gestão. O que está em debate é se o Estado pode, sem violar a legalidade, o devido processo, a segurança jurídica, a proteção da confiança, a livre iniciativa, a intimidade e a proteção de dados pessoais, abrir uma frente sancionatória nacional com base em disciplina que reconhece não haver metodologia obrigatória, mas não fecha, de forma vinculante, a régua mínima de conformidade. Trata-se de controvérsia frontalmente constitucional, com forte impacto institucional, econômico e informacional.

19. Também está presente a subsidiariedade.

20. A primeira razão é simples: as vias mandamentais e difusas não têm a mesma eficácia da ADPF. Mandados de segurança individuais ou coletivos, ações ordinárias, defesas administrativas e demandas pulverizadas apenas reagiriam a autuações ou ameaças específicas. Não substituem o controle concentrado de uma lesão nacional, homogênea e iminente. Se o problema é o próprio desenho constitucionalmente defeituoso do regime psicossocial da NR-1, a pulverização contenciosa não resolve; apenas distribui o dano.

21. A segunda razão é técnica: ainda que alguém cogite de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a via não se mostra, aqui, meio claramente equivalente. O próprio STF mantém orientação institucional segundo a qual a ADI, em regra, é incabível contra ato normativo secundário; e há notícia oficial da Corte sobre a rejeição de ADI ajuizada contra portaria do Ministério do Trabalho em matéria de saúde e segurança no trabalho.<sup>33-34</sup>

22. Mais importante: mesmo na hipótese de admissibilidade abstrata da ADI contra a Portaria nº 1.419/2024, ela não captaria, com igual aderência, o problema posto nesta inicial,

---

33 STF, orientação institucional segundo a qual é incabível ADI contra ato normativo de natureza secundária. Ver portal temático do STF sobre controle de constitucionalidade e legislação correlata: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/leis-infraconstitucionais/verlegislacao.asp?item=1>. Em reforço, ver também notícia oficial da Corte sobre rejeição de ADI ajuizada contra portaria ministerial em matéria de saúde e segurança do trabalho. Acesso em: 27 mar. 2026.

34 STF. Notícia oficial: “Rejeitada ADI contra portaria que aumentou limite de exposição à vibração”, reforçando a resistência da Corte à ADI contra portaria ministerial de caráter infralegal em matéria de saúde e segurança do trabalho. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnovicias/rejeitada-adi-contra-portaria-que-aumentou-limite-de-exposicao-a-vibracao/>. Acesso em: 27 mar. 2026.

que não é apenas a validade formal de um texto, mas a produção de eficácia sancionatória inconstitucional por um complexo normativo-administrativo de implementação.

23. A terceira razão é jurisprudencial. O Supremo já examinou, em ADPF, controvérsias envolvendo portarias e atos administrativos gerais. Na ADPF 898, houve liminar suspendendo portaria do Ministério do Trabalho e Previdência sobre vacinação e dispensa de trabalhadores não vacinados.<sup>35</sup> Na ADPF 719, a própria ementa registra o enfrentamento de “Portaria GP nº 69 de 2019”, com preliminares superadas e julgamento de medida cautelar convertido no mérito.<sup>36</sup> E o Tribunal também já assentou, em formulações explícitas, ser possível admitir, em tese, a propositura de ADPF diretamente contra ato do Poder Público quando a relevância da controvérsia e a ausência de outro meio igualmente eficaz assim o justifiquem.<sup>37</sup>

24. É por isso que a presente ação foi deliberadamente redesenhada. Ela não pede ao Supremo que aguarde a autuação para depois corrigi-la. Ela pede ao Supremo que impeça que a autuação constitucionalmente defeituosa sequer nasça. E faz isso pela via que a Constituição reservou exatamente para lesões dessa natureza: a ADPF.

### III. DA DELIMITAÇÃO RIGOROSA DO OBJETO DA ARGUIÇÃO

25. A boa técnica do controle concentrado exige rigor na delimitação do objeto. A presente arguição, por isso, não fórmula pedido genérico de invalidação de toda a Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1), nem pretende remover do ordenamento a preocupação com a saúde mental no trabalho. O que se impugna é mais preciso: o regime normativo e sancionatório atualmente construído para os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho, tal como

---

35 STF, ADPF 898 MC/DF, Rel. Min. Roberto Barroso: suspensão cautelar de portaria do Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF898Liminar.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

36 STF, ADPF 719, ementa com referência expressa a “PORTARIA GP Nº 69 DE 2019” e a “PRELIMINARES SUPERADAS”, evidenciando o exame de portaria em sede de ADPF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF719decisao.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

37 STF, ADPF 398, com registro de que “seria possível admitir, em tese, a propositura de ADPF diretamente contra ato do Poder Público”, nas hipóteses em que a relevância da controvérsia e a ausência de outro meio igualmente eficaz assim o justifiquem. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF398.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

inserido no capítulo 1.5 da NR-1 pela Portaria MTE nº 1.419/2024 e preparado para entrar em fase de autuação a partir de 26 de maio de 2026.<sup>38-39</sup>

26. O objeto primário da ação é, portanto, o próprio texto da NR-1, especialmente os itens 1.5.3.1.4, 1.5.3.2.1, 1.5.4.4.2.1, 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3, na parte em que pretendem produzir eficácia sancionatória imediata em matéria de riscos psicossociais. A Portaria MTE nº 765/2025, a notícia institucional de 24 de abril de 2025, o Guia e o Manual entram no processo não como apêndices laterais, mas como elementos oficiais que confirmam a forma pela qual o Poder Público pretende fazer esse regime funcionar nacionalmente.<sup>40</sup>

27. A razão dessa escolha é direta. O vício constitucional não reside apenas em possíveis abusos futuros da fiscalização. O vício já está no desenho normativo atual. Os dispositivos impugnados, considerados em conjunto, criam obrigação nacional de gerenciamento, documentação e tomada de decisão sobre riscos psicossociais, mas deixam em aberto justamente os elementos que, em matéria sancionatória, não podem permanecer abertos sem violação à Constituição. O defeito é normativo de origem, e a prática fiscal futura apenas tende a reproduzi-lo.

28. A impugnação direta incide, assim, sobre cinco falhas estruturais da disciplina.

29. A primeira falha está no conceito normativo insuficientemente fechado. O item 1.5.3.1.4 da NR-1 inclui “fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho”, mas não oferece, no próprio texto normativo vinculante, densidade mínima bastante para impedir expansão

---

38 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419, de 27 de agosto de 2024, publicada no DOU de 28 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

39 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 765, de 15 de maio de 2025, publicada no DOU: prorrogação da vigência para 25 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-765-de-15-de-maio-de-2025-629790381>. Acesso em: 27 mar. 2026.

40 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho*. Referenciado na página oficial da NR-1 e disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

indevida do conceito, sobretudo quando o tema é transportado do campo preventivo para o campo sancionatório.<sup>41-42</sup>

30. A segunda falha está na remissão aberta à NR-17. O item 1.5.3.2.1 determina que a organização considere as condições de trabalho nos termos da NR-17, inclusive os fatores psicossociais relacionados ao trabalho, mas não estabiliza, com grau suficiente de fechamento normativo, o papel da Avaliação Ergonômica Preliminar (AEP), o papel excepcional da Análise Ergonômica do Trabalho (AET), nem a fronteira entre o que é abordagem inicial e o que é aprofundamento analítico exigível apenas em hipóteses específicas.<sup>43-44</sup>

31. A terceira falha está na delegação metodológica desacompanhada de blindagem contra sanção retroprojetada. Os itens 1.5.4.4.2.1 e 1.5.4.4.2.2 entregam à organização a seleção das ferramentas e técnicas de avaliação e a definição documental dos critérios utilizados.<sup>45</sup> Isso pode ser defensável no plano preventivo. Torna-se constitucionalmente problemático, porém, quando o mesmo ordenamento preserva a abertura metodológica e, ao mesmo tempo, aproxima a sanção, sem dizer de maneira geral, clara e vinculante quando o método escolhido deixa de ser suficiente.

---

41 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.3.1.4 da NR-1: inclusão expressa dos fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho no processo de identificação de perigos ocupacionais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

42 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho*: esclarece que a abordagem incide sobre riscos relacionados ao trabalho e suas condições de organização. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

43 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.3.2.1 da NR-1: consideração das condições de trabalho nos termos da NR-17, incluindo os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

44 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, itens 17.3.1 e 17.3.1.2: previsão da AEP e possibilidade de contemplação nas etapas da NR-1. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

45 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, itens 1.5.4.4.2.1 e 1.5.4.4.2.2 da NR-1: seleção de ferramentas e técnicas adequadas ao risco ou circunstância avaliada e documentação do processo de avaliação e critérios adotados. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

32. A quarta falha está na mistura entre avaliação ergonômica e punição por resultado. O item 1.5.4.4.5.3 faz a probabilidade dos agravos psicossociais depender das exigências da atividade e da eficácia das medidas de prevenção, mas não estabelece parâmetros nacionais objetivos para a aferição dessa eficácia em cenário de fiscalização e autuação.<sup>46</sup> O resultado prático é abrir espaço para raciocínios retrospectivos e para a conversão do GRO/PGR em obrigação de resultado.

33. A quinta falha está na tentativa de completar o texto vinculante por materiais oficialmente não vinculantes. O Guia e o Manual são úteis, mas o próprio Ministério do Trabalho e Emprego afirma que o Manual não substitui o texto legal da NR-1 e que não existe metodologia ou ferramenta específica obrigatória para a avaliação dos riscos psicossociais.<sup>47-48</sup> Esses documentos, portanto, confirmam o déficit de densidade normativa; não o curam.

34. É justamente por isso que a presente arguição não se limita a pedir que o Supremo afaste “leituras extravagantes” em abstrato. O pedido principal é mais incisivo: requer-se que a Corte reconheça que, no estado atual do direito positivo, esses dispositivos não podem sustentar autuações, multas ou outras medidas coercitivas fundadas na gestão de riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Em outras palavras, pede-se que se retire deles, até ulterior densificação normativa válida, a eficácia sancionatória.

35. Subsidiariamente, caso o Supremo entenda ser possível conservar o texto e apenas estreitar seu alcance, a mesma inicial também oferece, em capítulos próprios, a moldura exata de interpretação conforme à Constituição apta a excluir os sentidos ampliativos, invasivos, retro construtivos ou arbitrários.

---

46 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.4.4.5.3 da NR-1: avaliação da probabilidade dos riscos ergonômicos e psicossociais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

47 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1*: afirmação expressa de que o Manual não substitui o texto legal da NR-1. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

48 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1*: afirmação expressa de que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

36. O objeto, portanto, está delimitado com a precisão necessária: impugna-se diretamente a aptidão constitucional do atual regime psicossocial da NR-1 para operar como fundamento de sanção administrativa nacional.

#### IV. DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS

37. A lesão constitucional debatida nesta arguição não é periférica. Ela atinge o núcleo do Estado de Direito em matéria regulatória. Quando a Administração mantém aberta a definição prática do dever, posterga a explicitação do método exigível e aproxima a sanção, o que se rompe não é um detalhe procedimental. Rompe-se a cadeia constitucional que liga legalidade, devido processo, segurança jurídica, proteção de dados, livre iniciativa, proporcionalidade e tutela da saúde do trabalhador.<sup>49</sup>

38. **Legalidade e determinabilidade mínima.** O primeiro preceito fundamental atingido é a legalidade, compreendida em sua dimensão material. O art. 5º, II, da Constituição não se satisfaz com a existência de um comando genérico seguido de complementação casuística pelo agente fiscal. Em ambiente sancionatório, a legalidade exige densidade mínima do dever e cognoscibilidade prévia do padrão exigido. Não basta dizer ao administrado que ele deve “gerir”, “avaliar” ou “documentar”; é preciso que ele possa compreender, com antecedência razoável, o que se espera dele, em que extensão, por quais meios e segundo quais critérios de suficiência.

39. A doutrina do direito administrativo é constante nesse ponto. Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvania Zanella Di Pietro e Marçal Justen Filho explicam, cada qual a seu modo, que a Administração não pode deixar em aberto, para o caso **concreto**, o conteúdo essencial do dever cujo descumprimento depois pretende reprovar.<sup>50</sup> O direito administrativo sancionador aprofunda ainda mais essa exigência. Fábio Medina Osório e Carlos Ari Sundfeld insistem em

---

49 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 1º, IV, 5º, II, X, LIV, LV e LXXIX, 7º, XXII, 170 e 179. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

50 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*; SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*.

que a sanção administrativa não tolera elasticidade ilimitada do tipo infracional nem “criatividade” posterior do aplicador.<sup>51</sup>

40. A jurisprudência reforça a mesma conclusão. No AgRg no REsp 1.287.739/PE, o Superior Tribunal de Justiça assentou que restrição administrativa sancionatória não pode ser sustentada por ato infralegal subalterno, sublinhando a vinculação da atividade sancionadora aos comandos normativos superiores e à garantia do devido processo.<sup>52</sup>

41. No AgRg no REsp 1.284.780/ES, a Primeira Turma **reiterou** que não cabe ao Poder Judiciário legitimar auto de infração mediante alteração posterior do fundamento normativo adotado pela Administração, justamente porque a legalidade e a tipicidade não admitem reconstrução retrospectiva do ilícito.<sup>53</sup> O princípio extraído desses precedentes é diretamente aplicável ao caso: não se pune por descumprimento de padrão implícito, mutável ou revelado tarde demais.

42. **Devido processo legal, contraditório e ampla defesa.** O segundo núcleo violado é o do devido processo legal, em suas dimensões substantiva e procedimental, bem como o contraditório e a ampla defesa, inscritos no art. 5º, LIV e LV, da Constituição. Em matéria regulatória, o devido processo começa antes do auto de infração. Começa na inteligibilidade do dever. Se a organização somente descobre, durante a fiscalização, que a Avaliação Ergonômica Preliminar (AEP) teria sido “superficial”, que a documentação deveria seguir padrão diverso ou que a técnica escolhida seria “inadequada”, sem que tal exigência estivesse previamente estabilizada, a defesa se converte em reação a um juízo formado em ambiente opaco. O que se

---

51 OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022; SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

52 STJ, AgRg no REsp 1.287.739/PE, Primeira Turma, Rel. p/ acórdão Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 31.5.2012, com ênfase na impossibilidade de sustentar sanção administrativa restritiva em ato infralegal subalterno e na observância do devido processo. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20120531&formato=PDF&nreg=201102526370&salvar=false&seq=1138374&tipo=0>. Acesso em: 27 mar. 2026.

53 STJ, AgRg no REsp 1.284.780/ES, Primeira Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 16.8.2016, com ênfase na legalidade e tipicidade do auto de infração e na impossibilidade de alteração posterior do fundamento jurídico para validá-lo. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20160816&formato=PDF&nreg=201102383620&salvar=false&seq=58551951&tipo=51>. Acesso em: 27 mar. 2026.

chama de contraditório vira, nesse cenário, simples tentativa de persuadir a Administração a revelar, depois do fato, o critério que deveria ter sido conhecido antes dele.

43. O Supremo Tribunal Federal já afirmou, no Tema 138 da repercussão geral e na Súmula Vinculante nº 3, que a invalidação de situações jurídicas favoráveis e a imposição de gravames administrativos exigem contraditório e ampla defesa efetivos.<sup>54-55</sup> A lição institucional desses precedentes é mais ampla do que seus fatos específicos: quando a atuação estatal afeta de modo relevante a esfera jurídica do administrado, a decisão precisa ser precedida de procedimento inteligível, motivação idônea e possibilidade real de resistência. Isso vale, com redobrada intensidade, em matéria de segurança e saúde no trabalho, na qual a densidade técnica do tema não autoriza menos garantias, mas mais garantias.

44. **Segurança jurídica, boa-fé objetiva e proteção da confiança legítima.** O terceiro grupo de preceitos fundamentais violados é formado pela segurança jurídica, pela boa-fé objetiva e pela proteção da confiança legítima. Aqui é preciso ser incisivo: a insegurança jurídica descrita nesta ação não é simples desconforto regulatório nem apreensão subjetiva do mercado. É uma situação objetiva em que o próprio Estado reconhece a complexidade do tema, prorroga a vigência, promete fase educativa, publica guia, promete manual, aproxima a sanção e, ao final, preserva a mesma abertura metodológica que havia justificado a transição. Isso não é neutralidade administrativa. Isso é transferência, para o regulado, do custo da indefinição estatal.<sup>56-57</sup>

---

54 STF, Tema 138 da repercussão geral (RE 594.296): exigência de devido processo legal, contraditório e ampla defesa em invalidação administrativa de ato favorável. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=2644122&numeroProcesso=594296&numeroTema=138>. Acesso em: 27 mar. 2026.

55 STF. Súmula Vinculante nº 3. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1191>. Acesso em: 27 mar. 2026.

56 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 765, de 15 de maio de 2025, publicada no DOU: prorrogação da vigência para 25 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-765-de-15-de-maio-de-2025-629790381>. Acesso em: 27 mar. 2026.

57 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e atuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

45. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal oferece amparo explícito a essa leitura. No Tema 445 da repercussão geral, a Corte afirmou, em formulação expressa, que a segurança jurídica e a confiança legítima impõem limite temporal ao poder estatal de revisar atos favoráveis.<sup>58</sup> Na ADPF 1043 MC e nos julgamentos correlatos sobre os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios, o Supremo realçou que segurança jurídica, lealdade, transparência, boa-fé e proteção da confiança legítima impedem mudanças abruptas e desorganizadoras produzidas pelo próprio Poder Público.<sup>59</sup>

46. Humberto Ávila, em reflexão doutrinária decisiva, observa que segurança jurídica não é apenas estabilidade estática; é também exigência de transições normativas leais, cognoscíveis e consistentes.<sup>60</sup> Essa formulação descreve com precisão o problema desta causa.

47. A confiança legítima, cumpre enfatizar, não congela o direito nem impede aperfeiçoamentos regulatórios. Ela apenas proíbe que o Estado anuncie adaptação orientada e, depois, trate a persistência de indefinições essenciais como se fosse ônus normal do administrado. Em termos ainda mais diretos: se o Poder Público afirmou que o tema demandava guia, manual e fase educativa, não pode iniciar a etapa punitiva fingindo que já havia, desde o início, um padrão objetivo e completo de conformidade.

48. **Intimidade, vida privada e proteção de dados pessoais.** O quarto núcleo afetado envolve intimidade, vida privada e proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, nos termos do art. 5º, X e LXXIX, da Constituição. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais classifica

---

58 STF, Tema 445 da repercussão geral (RE 636.553): em atenção à segurança jurídica e à confiança legítima, os Tribunais de Contas sujeitam-se ao prazo de cinco anos para apreciação da legalidade de concessões de aposentadoria, reforma e pensão. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=4043019&numeroProcesso=636553&numeroTema=445>. Acesso em: 27 mar. 2026.

59 STF, ADPF 1043 MC, decisão cautelar em que a Corte destacou os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima diante de alteração normativa abrupta e desorganizadora. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF1.043MC4.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

60 ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014; MARTINS-COSTA, Judith, em estudos sobre boa-fé objetiva e proteção da confiança.

informações relativas à saúde como dados pessoais sensíveis e as submete aos princípios da finalidade, adequação, necessidade, segurança, prevenção e responsabilização.<sup>61-62</sup>

49. O Supremo Tribunal Federal, na ADI 6387, reconheceu a proteção de dados como direito fundamental e insistiu na necessidade de salvaguardas claras, minimização e proteção adequada contra usos excessivos.<sup>63-64</sup> Essa jurisprudência impede que o tema dos riscos psicossociais seja convertido em autorização tácita para medicalização probatória da conformidade.

50. A violação é especialmente grave porque o material oficial do próprio Ministério do Trabalho e Emprego esclarece que o foco da disciplina está nas condições em que o trabalho é realizado, e não na avaliação da saúde mental individual de cada trabalhador.<sup>65-66</sup> Se, apesar disso, a prática fiscal passar a exigir questionários nominativos, diagnósticos, histórico terapêutico, uso de medicação, relatos individualizados de sofrimento ou outras categorias de dados sensíveis como prova ordinária de conformidade, a política pública se desfigurará. Em vez

---

61 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), art. 5º, II: dados referentes à saúde como dados pessoais sensíveis. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

62 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), art. 6º: princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança, prevenção e responsabilização. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

63 STF, ADI 6387 MC/DF: reconhecimento da tutela do direito fundamental à proteção de dados pessoais e necessidade de salvaguardas adequadas. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi6387mc.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

64 STF. Notícias oficiais e materiais institucionais posteriores ao julgamento da ADI 6387, destacando a proteção de dados pessoais como direito fundamental. Ver, por exemplo: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442902&ori=1> e <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-e-protecao-de-dados-pessoais-decisoes-da-corte-marcaram-a-evolucao-de-um-novo-direito-fundamental/>. Acesso em: 27 mar. 2026.

65 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: enfatiza que a avaliação se volta às condições em que o trabalho é realizado, e não a sintomas ou sinais individuais. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

66 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: esclarece que fatores psicossociais fora do campo do trabalho não integram o GRO. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

de induzir reorganização do trabalho, induzirá supercoleta defensiva de dados clínicos. Isso ofende frontalmente a Constituição e a LGPD.<sup>67</sup>

51. **Livre iniciativa, proporcionalidade regulatória e tratamento favorecido às empresas de menor porte.** O quinto núcleo violado reside na livre iniciativa e na proporcionalidade regulatória, extraídas dos arts. 1º, IV, e 170 da Constituição, bem como no mandamento do art. 179, que impõe tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.<sup>68</sup> Não há, aqui, qualquer tentativa de opor livre iniciativa à proteção do trabalho. Seria uma falsa antítese. A Constituição exige regulação protetiva, mas exige também que ela seja racional, previsível, proporcional e sensível à diversidade de capacidades instaladas. Uma coisa é impor obrigação clara e constitucionalmente calibrada. Outra, muito diferente, é externalizar para o setor regulado o custo da indefinição metodológica do próprio Estado.

52. No ensino privado, essa assimetria é evidente. O mesmo comando aberto repercute de modo radicalmente distinto sobre uma pequena escola com gestão enxuta, sobre uma faculdade de médio porte e sobre uma universidade com múltiplos campi, setores administrativos diversos, trabalho docente, técnico e digital distribuído.<sup>69-70</sup> Quanto mais indeterminada a exigência, maior o risco de que apenas os agentes dotados de estrutura robusta consigam produzir “provas de conformidade” aceitáveis em ambiente de fiscalização aberta. A Constituição não autoriza essa seleção indireta por capacidade burocrática.

---

67 DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais; BIONI, Bruno. Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento; TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (coords.). Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito brasileiro.

68 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 1º, IV, 5º, II, 170 e 179. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

69 INEP/MEC. Apresentação do Censo Escolar 2025, com dados de matrículas, número de escolas, professores e diretores. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/censo\\_escolar/resultados/2025/apresentacao\\_coletiva.pdf](https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2025/apresentacao_coletiva.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

70 INEP/MEC. Apresentação do Censo da Educação Superior 2024, com dados sobre matrículas e participação da rede privada. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2024/apresentacao\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2024/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

53. **Proteção da saúde do trabalhador e unidade da Constituição.** Por fim, o art. 7º, XXII, da Constituição, que assegura a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança, também integra o parâmetro de controle.<sup>71-72</sup> Mas ele precisa ser lido na unidade da Constituição. A proteção da saúde do trabalhador não autoriza que o Estado abandone legalidade, devido processo, segurança jurídica ou proteção de dados. Direitos fundamentais não operam em compartimentos estanques. A Constituição protege a saúde do trabalhador e, ao mesmo tempo, protege a liberdade, a privacidade, a confiança legítima e a previsibilidade da atuação estatal. O dever de proteção não é cheque em branco para indeterminação sancionatória. É dever de proteção constitucionalmente conformado.<sup>73</sup>

54. Em síntese, a violação aqui alegada é simultânea e estrutural. O regulado não sabe exatamente o que deve fazer; o trabalhador corre risco de superexposição de dados; e a Administração preserva para si espaço excessivo de censura posterior, com base em critérios que podem variar de caso a caso. É precisamente para impedir esse tipo de arranjo que servem os preceitos fundamentais invocados nesta ADPF.

## V. DO QUADRO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DA CONTROVÉRSIA

55. Para compreender a lesão constitucional, é preciso reconstruir o ambiente normativo em que ela se insere. A controvérsia não surgiu no vazio. Ela decorre de uma sequência regulatória identificável, com atos formais, documentos oficiais, processo participativo e cronologia própria. Justamente por isso, a presente ação não formula crítica simplista ou ignorante da engenharia regulatória envolvida. Examina-se, com o devido respeito institucional, se o produto final e o modo de implementação dessa engenharia permanecem compatíveis com a Constituição.

---

71 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 1º, IV, 5º, II, X, LIV, LV e LXXIX, 7º, XXII, 170 e 179. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

72 BRASIL. Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994, que promulga a Convenção nº 155 da OIT. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d1254.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1254.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

73 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. Curso de Direito Constitucional; SARLET, Ingo Wolfgang e coautores, em obras sobre direitos fundamentais e proporcionalidade; SARMENTO, Daniel, em estudos sobre direitos fundamentais e limites da intervenção estatal.

56. **Base legal das Normas Regulamentadoras e competência do MTE.** A disciplina das Normas Regulamentadoras repousa, em última análise, sobre a CLT, especialmente seus arts. 154 a 159. O art. 155 atribui ao órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho a competência para estabelecer normas sobre aplicação dos preceitos legais e fiscalizar seu cumprimento.<sup>74</sup> A própria NR-1 reconhece que regulamenta os arts. 154 a 159 da CLT.<sup>75</sup>

57. Isso significa que a atuação do MTE possui fundamento legal. A presente arguição, portanto, não sustenta inexistência de competência regulamentar. Sustenta algo mais específico: que o exercício dessa competência encontra limites constitucionais. Poder regulamentar não se confunde com poder para instaurar obrigação sancionável em base metodologicamente indeterminada.

58. **Processo de revisão das NRs, Portaria MTP nº 672/2021 e AIR.** O processo de elaboração e revisão das NRs foi disciplinado, em termos procedimentais, pela Portaria MTP nº 672/2021. Os arts. 126 e 127 desse ato normativo descrevem o procedimento, com envolvimento de instâncias tripartites, análise de impacto regulatório e consulta pública.<sup>76</sup> No caso do capítulo 1.5 da NR-1, houve efetivamente AIR e abertura de consulta pública na plataforma Participa + Brasil.<sup>77-78</sup>

---

74 BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho, art. 155. Redação consolidada disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

75 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 1 – Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais. Página oficial do MTE, que explicita regulamentar os arts. 154 a 159 da CLT. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-1>. Acesso em: 27 mar. 2026.

76 BRASIL. Portaria MTP nº 672/2021, especialmente arts. 126 e 127, sobre elaboração e revisão das Normas Regulamentadoras. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mtp-n-672-de-8-de-novembro-de-2021-358774122>. Acesso em: 27 mar. 2026.

77 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Análise de Impacto Regulatório – Capítulo 1.5 da NR-1. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/relatorios-air/relatorio-air-cap-1-5-da-nr-01-2.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

78 PARTICIPA + BRASIL. Consulta pública sobre revisão do capítulo 1.5 da NR-1, com referência expressa à AIR. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/revisao-do-capitulo-1-5-gerenciamento-de-riscos-ocupacionais-da-nr-1>. Acesso em: 27 mar. 2026.

59. Esse dado é importante por duas razões.

60. Primeiro, porque afasta uma crítica fácil e imprecisa, segundo a qual a revisão normativa teria sido simplesmente produzida à margem de debate técnico. Não foi isso que ocorreu. Houve processo, AIR e discussão institucional.

61. Segundo, porque evidencia que a tese da requerente não se dirige contra o processo participativo em si, mas contra a insuficiência constitucional da solução normativa consolidada e, sobretudo, contra os sentidos administrativos projetados para sua fiscalização. O fato de ter havido AIR não imuniza o resultado regulatório contra controle de constitucionalidade. Ao contrário: reforça a exigência de coerência entre problema identificado, solução adotada e desenho final de exigibilidade administrativa.

62. **A Portaria MTE nº 1.419/2024 e a nova redação do capítulo 1.5 da NR-1.** Em 27 de agosto de 2024, o MTE editou a Portaria nº 1.419, publicada no Diário Oficial da União em 28 de agosto de 2024, aprovando a nova redação do capítulo 1.5 da NR-1.<sup>79</sup> Essa alteração foi decisiva porque passou a prever expressamente, no item 1.5.3.1.4, que a identificação de perigos ocupacionais deve incluir os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho.<sup>80</sup>

63. Além disso, a nova redação estabeleceu, no item 1.5.3.2.1, que a organização deve considerar as condições de trabalho, nos termos da NR-17, incluindo os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho<sup>81</sup> Também consignou, no item 1.5.4.4.2.1, que a organização deve selecionar as ferramentas e técnicas de avaliação de riscos adequadas ao risco ou à circunstância em avaliação; no item 1.5.4.4.2.2, que deve documentar o processo de avaliação e os critérios adotados; e, no item 1.5.4.4.5.3, que a avaliação da probabilidade, nos

---

79 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419, de 27 de agosto de 2024, publicada no DOU de 28 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

80 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.3.1.4 da NR-1: inclusão expressa dos fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho no processo de identificação de perigos ocupacionais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

81 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.3.2.1 da NR-1: consideração das condições de trabalho nos termos da NR-17, incluindo os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

riscos ergonômicos e psicossociais, considera as exigências da atividade de trabalho e a eficácia das medidas de prevenção implementadas.<sup>82-83</sup>

64. Como se verá adiante, esses dispositivos são o ponto de partida do problema constitucional. Não porque sejam ilegítimos em tudo, mas porque abrem um campo interpretativo que, se não for constitucionalmente delimitado, permite expansão indevida do espaço sancionatório.

65. **A Portaria MTE nº 765/2025 e a prorrogação da vigência para 25 de maio de 2026.** Em 15 de maio de 2025, a Portaria MTE nº 765 prorrogou o início da vigência da nova redação do capítulo 1.5 da NR-1 para 25 de maio de 2026.<sup>84</sup> A prorrogação não é dado lateral. Ela revela que o próprio Poder Público reconheceu a complexidade técnica, operacional e interpretativa da matéria, bem como a necessidade de transição e adaptação.

66. Esse reconhecimento estatal tem relevância constitucional. Quem adia a vigência porque percebe a necessidade de maturação regulatória não pode, depois, tratar como irrelevante a mesma carência de densidade que justificou o adiamento.

67. A notícia oficial de 24 de abril de 2025: fase educativa, guia, manual e marco sancionatório.

68. Antes mesmo da prorrogação formal, o MTE publicou, em 24 de abril de 2025, notícia institucional informando que a inclusão dos fatores de risco psicossociais no GRO começaria em caráter educativo a partir de maio de 2025, que seria formado grupo de trabalho tripartite, que

---

82 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, itens 1.5.4.4.2.1 e 1.5.4.4.2.2 da NR-1: seleção de ferramentas e técnicas adequadas ao risco ou circunstância avaliada e documentação do processo de avaliação e critérios adotados. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

83 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.4.4.5.3 da NR-1: avaliação da probabilidade nos riscos ergonômicos e psicossociais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

84 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 765, de 15 de maio de 2025, publicada no DOU: prorrogação da vigência para 25 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-765-de-15-de-maio-de-2025-629790381>. Acesso em: 27 mar. 2026.

o guia oficial trataria da implementação em articulação com a NR-17 e que a autuação pela Inspeção do Trabalho somente se iniciaria em 26 de maio de 2026, acompanhada da publicação de manual técnico em até 90 dias.<sup>85</sup>

69. Essa notícia é uma peça crucial do caso. Não por ter, em si, força normativa autônoma, mas porque molda expectativas legítimas, estrutura a transição e revela como a Administração compreendia o problema. O próprio texto institucional afirmou que a implementação deveria começar com a AEP e, em casos específicos, com a AET; mencionou metodologias como observações, questionários e oficinas; e registrou expressamente que o foco não era a avaliação da saúde mental individual, mas dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho.<sup>86</sup>

70. **O Guia de Informações sobre Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho.** O Guia oficial é igualmente central. Nele, a Administração esclarece que fatores psicossociais fora do campo do trabalho não se incluem no GRO; que a integração entre NR-1 e NR-17 deve ser lida a partir das condições de trabalho e da organização laboral; e que a avaliação não se refere a sintomas individuais, sinais biológicos ou diagnósticos, mas às condições em que a atividade é prestada.<sup>87-88-89</sup>

---

85 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e autuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

86 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e autuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

87 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: esclarece que fatores psicossociais fora do campo do trabalho não integram o GRO. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

88 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: enfatiza que a avaliação se volta às condições em que o trabalho é realizado, e não a sintomas ou sinais individuais. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

89 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: indica a gestão por meio da AEP e, quando cabível, da AET. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt->

71. Essas passagens são extremamente relevantes porque reforçam a tese da requerente em dois sentidos simultâneos. De um lado, confirmam que a interpretação constitucionalmente adequada é restritiva: o objeto regulatório é o trabalho, e não a vida privada do trabalhador. De outro, demonstram que a própria Administração reconhece limites materiais à avaliação, o que torna ainda menos justificável qualquer futura autuação fundada em exigência rotineira de dados clínicos ou em deslocamento do foco para a subjetividade individual.

72. **O Manual do capítulo 1.5 da NR-1, atualizado em 16 de março de 2026.** O Manual do capítulo 1.5 — GRO/PGR da NR-1 foi disponibilizado na página oficial do MTE com atualização em 16 de março de 2026.<sup>90-91</sup> Em notícia institucional de mesma data, o Ministério informou que o material tinha por objetivo orientar empregadores, trabalhadores, profissionais de SST e demais atores, com esclarecimentos técnicos e interpretativos acerca da aplicação da norma, inclusive no tocante aos riscos psicossociais.<sup>92</sup>

73. Duas afirmações do Manual são decisivas.

74. A primeira: o documento afirma que não substitui o texto legal da NR-1, e que, em caso de dúvida ou divergência interpretativa, prevalece o texto oficial publicado no Diário Oficial da União.<sup>93</sup>

---

[br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf](https://www.gov.br/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/normas-regulamentadoras/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

90 Página oficial do MTE relativa ao Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1, com indicação de atualização em 16 de março de 2026. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

91 Portal do MTE, seção de manuais e publicações de inspeção do trabalho, com o arquivo do Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

92 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia institucional de 16 de março de 2026 sobre o lançamento do Manual do Capítulo 1.5 da NR-1. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2026/marco/mte-lanca-manual-para-orientar-gestao-de-riscos-ocupacionais-nas-empresas>. Acesso em: 27 mar. 2026.

93 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que o Manual não substitui o texto legal da NR-1. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

75. A segunda: o Manual registra que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho, devendo a escolha considerar porte e estrutura organizacional, recursos disponíveis, características da atividade e cultura organizacional.<sup>94-95</sup>

76. Se esses enunciados oficiais forem levados a sério — e devem ser —, segue-se que a futura atividade sancionatória não pode operar como se existisse checklist implícito obrigatório, tampouco pode ignorar diferenças estruturais entre organizações.

77. **A NR-17 e a arquitetura normativa da AEP e da AET.** Por fim, é indispensável integrar ao quadro normativo a NR-17. Seu texto deixa claro que a AEP é o exame preliminar das situações de trabalho que demandem adaptação às características psicofisiológicas dos trabalhadores e que essa avaliação pode ser contemplada nas etapas de identificação de perigos e avaliação de riscos descritas na NR-1.<sup>96</sup> Já a AET é reservada às hipóteses em que seja necessária avaliação mais aprofundada, quando as ações adotadas se revelarem inadequadas ou insuficientes, quando a análise da saúde indicar necessidade ou quando a análise de acidentes e doenças revelar causa relacionada às condições de trabalho.<sup>97</sup>

78. Mais ainda: a NR-17 explicita que os métodos, técnicas e ferramentas da AET não estão adstritos a instrumentos específicos, e estabelece tratamento diferenciado para

---

94 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

95 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: orientação de que a escolha metodológica considere porte, estrutura organizacional, recursos disponíveis e características da atividade. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

96 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, itens 17.3.1 e 17.3.1.2: previsão da AEP e possibilidade de contemplação nas etapas da NR-1. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

97 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, item 17.3.2: hipóteses de exigência da AET para aprofundamento analítico. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

microempresas, empresas de pequeno porte de graus de risco 1 e 2 e microempreendedores individuais, os quais, em regra, não se obrigam à elaboração de AET, salvo em hipóteses específicas.<sup>98-99</sup>

79. Esse desenho normativo torna inviável qualquer leitura que converta a AET em obrigação geral, automática, universal e indiferenciada.

## **VI. DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL EM SUA EXATA DIMENSÃO: O PROBLEMA NÃO É A PREVENÇÃO; É A SANÇÃO SEM PADRÃO OBJETIVO SUFICIENTE**

80. É importante fixar, desde já, o núcleo exato do desacerto constitucional. O problema desta ação não é um eventual mau uso episódico da norma por um fiscal mais rigoroso. O problema não é uma interpretação extravagante e excepcional que talvez venha a aparecer no futuro. O problema é anterior: o regime psicossocial da NR-1, tal como hoje está desenhado para entrar em vigor com aptidão sancionatória, já nasce constitucionalmente insuficiente.

81. Essa afirmação deve ser tomada em seu sentido mais técnico. Há muitos campos do direito regulatório em que conceitos abertos são inevitáveis. A Constituição não exige que toda norma seja um algoritmo. Mas, quando o Estado pretende converter um dever geral de organização ou prevenção em base nacional para autuação, multa, imposição coercitiva de medidas e produção de custos regulatórios intensos, a abertura normativa encontra um limite. Esse limite é a densidade mínima do dever sancionável.

82. No caso dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho, o que se vê é a reunião de quatro elementos que, somados, ultrapassam esse limite constitucional.

---

98 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, item 17.3.3, alínea “c”: métodos, técnicas e ferramentas da AET não restritos a instrumentos específicos. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

99 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, itens 17.3.4 e 17.3.4.1: tratamento específico para ME, EPP e MEI. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

83. O primeiro elemento é a abertura conceitual do objeto regulado. A expressão “fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho” pode ser tecnicamente útil como categoria ampla de prevenção, mas, desacompanhada de fechamento suficiente no texto vinculante, deixa um espaço demasiado largo para variações administrativas sobre o que entra, o que sai, o que é fator organizacional, o que é contingência subjetiva e o que é simples sofrimento individual sem nexos normativos bastante com a organização do trabalho.<sup>100-101</sup>

84. O segundo elemento é a remissão porosa à NR-17. Em vez de positivar com mais nitidez o itinerário de conformidade, o sistema remete às condições de trabalho da NR-17 e, na prática, projeta sobre a fiscalização futura a tarefa de decidir quando basta a AEP, quando a AET se torna exigível, que profundidade documental é necessária e qual o grau de análise esperado em cada realidade concreta. Em matéria sancionatória, isso é pouco. É pouco porque transfere ao aplicador o fechamento de uma moldura que deveria ter vindo suficientemente estabilizada do próprio ordenamento.<sup>102-103</sup>

85. O terceiro elemento é a delegação metodológica ao regulado. A organização deve escolher a ferramenta, a técnica, a matriz, o caminho de avaliação e os critérios documentais.<sup>104</sup>

---

100 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.3.1.4 da NR-1: inclusão expressa dos fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho no processo de identificação de perigos ocupacionais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

101 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: esclarece que a abordagem incide sobre riscos relacionados ao trabalho e suas condições de organização. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

102 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.3.2.1 da NR-1: consideração das condições de trabalho nos termos da NR-17, incluindo os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

103 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, itens 17.3.1 e 17.3.1.2: previsão da AEP e possibilidade de contemplação nas etapas da NR-1. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

104 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, itens 1.5.4.4.2.1 e 1.5.4.4.2.2 da NR-1: seleção de ferramentas e técnicas adequadas ao risco ou circunstância avaliada e documentação do processo de avaliação e critérios adotados. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

O Guia e o Manual ainda dizem que não há metodologia específica obrigatória.<sup>105</sup> Esse desenho pode até parecer flexível e moderno. Mas, sem amarra constitucional, ele produz um efeito perverso: permite que a Administração diga ao administrado “escolha você”, preservando para si o poder de, depois, afirmar que a escolha feita não era boa o suficiente, embora nenhum padrão oficial obrigatório tenha sido previamente positivado.

86. O quarto elemento é a aproximação deliberada da fase punitiva. O MTE anunciou que a autuação começará em 26 de maio de 2026.<sup>106</sup> A Portaria nº 765/2025 prorrogou a vigência justamente para esse marco.<sup>107</sup> O que era déficit regulatório tolerável em fase de amadurecimento passa a ser déficit constitucional intolerável quando se converte em fundamento iminente de sanção.

87. Vistos em conjunto, esses quatro elementos revelam que a lesão não está apenas no modo como a norma poderá ser lida; está na própria opção de fazer a norma funcionar coercitivamente antes de fechar seus pressupostos mínimos de exigibilidade.

88. **Os exemplos práticos do setor educacional privado ajudam a tornar isso visível.** Uma escola de educação básica pode realizar AEP, mapear sobrecarga em períodos de avaliação, conflitos em atendimento a famílias, distribuição inadequada de tarefas de secretaria, excesso de reuniões e necessidade de apoio pedagógico, adotando medidas razoáveis de reorganização do calendário, de redistribuição de fluxos e de comunicação interna. Ainda assim, se o regime sancionatório permanecer aberto, a instituição correrá o risco de ser autuada porque não aplicou o instrumento que o fiscal reputa ideal, porque não formalizou a análise em molde não

---

105 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

106 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e autuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

107 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 765, de 15 de maio de 2025, publicada no DOU: prorrogação da vigência para 25 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-765-de-15-de-maio-de-2025-629790381>. Acesso em: 27 mar. 2026.

previsto em ato vinculante ou porque não produziu a profundidade documental que só foi revelada no momento da inspeção.

89. Uma faculdade de pequeno porte pode identificar picos de demanda em matrícula, acúmulo de funções administrativas e acadêmicas, dificuldades de atendimento simultâneo e sobrecarga operacional em determinados setores, adotando reforço temporário, reordenação de tarefas e acompanhamento dos afastamentos. Mesmo assim, poderá ser surpreendida por exigência implícita de AET, por cobrança de questionário padronizado ou por juízo abstrato de insuficiência metodológica.

90. Uma universidade com múltiplos campi, atividades presenciais e remotas, docentes, técnicos, atendimento ao aluno, tecnologia educacional e setores administrativos heterogêneos vive realidade ainda mais complexa. Obrigar esse universo a caber, sem previsão normativa clara, em um padrão sancionatório único ou em uma métrica descoberta apenas na fiscalização não é sofisticação regulatória. É violação da legalidade.

91. Por isso, não se trata de alegar que “a Administração deve fiscalizar melhor” nem “o fiscal não pode exagerar”, mas sim ser indiscutível que o regime psicossocial da NR-1, tal como posto, ainda não possui densidade constitucional suficiente para sustentar autuações. E é precisamente isto que esta ADPF alega.

**VII. DO MÉRITO: LIMITES DO PODER REGULAMENTAR, LEGALIDADE E TIPLICIDADE MÍNIMA EM AMBIENTE SANCIONATÓRIO: QUEM PRETENDE PUNIR PRECISA ANTES DENSIFICAR, COM OBJETIVIDADE SUFICIENTE, O DEVER EXIGIDO.**

92. O ponto de partida do mérito pode ser formulado em uma frase curta: quem pretende punir precisa antes dizer, com objetividade suficiente, o que exige.

93. A Constituição, ao dispor que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, não protege apenas contra o arbítrio legislativo. Protege também contra formas administrativas de exigibilidade tão abertas que equivalham, na prática, à criação

casuística do dever.<sup>108</sup> Em matéria de poder de polícia, essa ideia se intensifica: se a Administração pode fiscalizar, autuar, interditar, determinar adequações e impor custos relevantes, então o conteúdo do dever deve ser cognoscível ex ante em grau razoável.

94. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é elucidativa. No AgRg no REsp 1.287.739/PE, assentou-se que sanção administrativa restritiva depende de base legal idônea e que o devido processo reclama convocação do administrado para participar da formação do ato sancionatório; no mesmo contexto, registrou-se precedente do STF segundo o qual não cabe à Administração aplicar sanção prevista apenas em portaria, sem base legal adequada.<sup>109</sup> No AgRg no REsp 1.284.780/ES, a Primeira Turma reforçou a centralidade da legalidade e da tipicidade no auto de infração, acentuando que não cabe ao Judiciário “corrigir” ex post fundamento legal inadequado utilizado pela Administração para legitimar sanção.<sup>110</sup>

95. Esses precedentes não tratam especificamente de NR-1, é verdade. Mas exprimem princípio jurídico inteiramente transportável para o presente caso: o administrado não pode ser sancionado com base em fundamento mutável, incompleto ou retroconstruído. Se isso vale para a indicação do suporte normativo do auto de infração, vale também, e com igual força, para a identificação do padrão material de conduta cujo descumprimento se pretende imputar.

96. A Portaria nº 1.419/2024 entregou à organização a escolha do método; por isso não admite punição por método não escrito.

---

108 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 1º, IV, 5º, II, 170 e 179. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

109 STJ, AgRg no REsp 1.287.739/PE, Primeira Turma, Rel. p/ acórdão Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 31.5.2012, com ênfase na impossibilidade de sustentar sanção administrativa restritiva em ato infralegal subalterno e na observância do devido processo. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20120531&formato=PDF&nreg=201102526370&salvar=false&seq=1138374&tipo=0>. Acesso em: 27 mar. 2026.

110 STJ, AgRg no REsp 1.284.780/ES, Primeira Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 16.8.2016, com ênfase na legalidade e tipicidade do auto de infração e na impossibilidade de alteração posterior do fundamento jurídico para validá-lo. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20160816&formato=PDF&nreg=201102383620&salvar=false&seq=58551951&tipo=51>. Acesso em: 27 mar. 2026.

97. O texto do capítulo 1.5 da NR-1, tal como aprovado pela Portaria nº 1.419/2024, prevê que a organização deve selecionar as ferramentas e técnicas de avaliação de riscos adequadas ao risco ou à circunstância em avaliação e documentar o processo de avaliação, inclusive os critérios adotados para tomada de decisão.<sup>111</sup> Essa opção normativa é relevante. Ela significa que o regulador deliberadamente não escolheu uma única ferramenta, um checklist oficial obrigatório, uma escala padronizada universal ou um único procedimento formal de avaliação.

98. A partir daí, a consequência constitucional é inevitável: se o próprio regulador escolheu uma modelagem aberta, não pode a fiscalização simular, posteriormente, a existência de método único implícito. O fiscal pode, em caso concreto, examinar se o método adotado guardou pertinência com o risco enfrentado, se houve documentação idônea, se a lógica preventiva foi coerente, se as medidas foram monitoradas e revistas. O que ele não pode é comportar-se como se houvesse um protocolo oficial não escrito, capaz de converter toda divergência metodológica em infração.

99. É justamente aqui que a frase do Manual — segundo a qual não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho — ganha relevância constitucional.<sup>112</sup> A afirmação não é concessão graciosa; é reconhecimento oficial de que o modelo escolhido foi plural e contextual, e não unitário e padronizado. Levada a sério, essa afirmação impede a Administração de punir organizações simplesmente porque adotaram ferramenta distinta daquela que o fiscal, subjetivamente, reputa ideal.

---

111 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, itens 1.5.4.4.2.1 e 1.5.4.4.2.2 da NR-1: seleção de ferramentas e técnicas adequadas ao risco ou circunstância avaliada e documentação do processo de avaliação e critérios adotados. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

112 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

100. **Abertura regulatória não pode ser convertida em abertura sancionatória ilimitada.** É fundamental distinguir duas coisas.

101. Uma coisa é admitir que a regulação de riscos complexos trabalhe com conceitos operacionais abertos, que exigem contextualização, diálogo interdisciplinar e adaptação à realidade de cada organização. Outra coisa, completamente distinta, é permitir que essa abertura seja convertida em abertura sancionatória ilimitada, em que praticamente qualquer insuficiência percebida pelo agente fiscal se torne infração.

A primeira hipótese é compatível com a Constituição. A segunda, não.

102. O motivo é simples. Conceitos regulatórios abertos podem ser funcionalmente necessários para guiar prevenção. Mas, quando a Administração pretende associá-los a consequência desfavorável concreta, ela precisa estreitar o campo interpretativo por critérios objetivos, públicos e controláveis. Sem isso, o que se chama de fiscalização preventiva passa a operar, na prática, como juízo ad hoc de suficiência.

103. No caso dos riscos psicossociais, o perigo é amplificado porque a matéria envolve variáveis organizacionais, fatores de contexto, arranjos institucionais, cultura interna, interação humana, percepção de carga, comunicação, autonomia, gestão e mediação de conflitos. Nada disso autoriza o Estado a abandonar a exigência de objetividade mínima. Pelo contrário: quanto mais multifatorial é o risco, maior precisa ser a lealdade normativa do regulador.

104. O setor educacional evidencia o problema: a mesma abertura normativa produz assimetria sancionatória.

105. No setor privado de ensino, a falta de densidade mínima produz um efeito ainda mais perverso: a assimetria sancionatória. Grandes estruturas podem, por excesso de cautela, contratar consultorias, multiplicar documentos, replicar instrumentos de questionário, supercoletar dados e construir lastro defensivo abundante. Já pequenas escolas e faculdades, ainda que atuem de boa-fé e adotem medidas proporcionais, ficam mais expostas ao risco de que sua solução racional seja rotulada, depois, como insuficiente.

106. A Constituição não exige igualdade cega entre desiguais. Exige racionalidade, proporcionalidade e previsibilidade. Quando o modelo regulatório permite que a falta de objetivação seja compensada com capacidade econômica privada, o sistema deixa de premiar a boa conformidade e passa a premiar a pura capacidade de absorver incerteza.

107. Esse efeito é incompatível com a legalidade em sentido material. A obrigação jurídica precisa ser desenhada para ser compreendida e cumprida de forma proporcional por todo o universo regulado, e não apenas por seus agentes mais sofisticados.

108. Doutrina administrativista: legalidade, tipicidade e motivação não cedem diante de regulados complexos.

109. A doutrina administrativista clássica brasileira converge nessa direção. Celso Antônio Bandeira de Mello insiste em que a legalidade, no Direito Administrativo, não se reduz a autorização genérica para agir; ela delimita forma, conteúdo e finalidade da atuação estatal, repelindo a criação administrativa de deveres não densificados. Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marçal Justen Filho, por sua vez, destacam que o poder de polícia somente se legitima quando exercido segundo critérios normativos prévios, controláveis e proporcionais, com motivação congruente e respeito ao administrado.<sup>113</sup>

110. Transportada para o presente caso, essa doutrina conduz a conclusão direta: o Estado pode exigir que a organização avalie riscos psicossociais relacionados ao trabalho; não pode, porém, autuá-la porque deixou de usar um padrão não escrito, uma profundidade não especificada ou uma base probatória não normatizada.

---

113 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo; JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo; SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos.

111. **Pedido jurídico correspondente.** Desse núcleo argumentativo resulta pedido subsidiário de interpretação conforme para afirmar que os itens impugnados da NR-1 não autorizam:

- a) imposição ex post de metodologia ou ferramenta específica não prevista em ato normativo vinculante;
- b) desqualificação automática de método alternativo razoável e documentado;
- c) exigência de profundidade documental não extraível do texto normativo e dos limites constitucionais da proporcionalidade;
- d) produção de autos de infração com base em juízo genérico de “insuficiência” desacompanhado de motivação técnica individualizada.

112. Esse é o primeiro grande eixo do mérito.

### **VIII. Da interpretação conforme da expressão “fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho”**

113. **A locução “relacionados ao trabalho” possui função limitadora e não pode ser esvaziada.** A Portaria MTE nº 1.419/2024 não se limitou a mencionar “fatores de risco psicossociais”. Mencionou, expressamente, “fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho”.<sup>114</sup> Essa locução final é juridicamente decisiva. Ela reduz o universo do dever empresarial às condições, estruturas, exigências e formas de organização do trabalho que estejam sob esfera de gestão ou influência institucional da organização.

114. A cláusula “relacionados ao trabalho”, portanto, não é decorativa. Não pode ser tratada como detalhe redacional. É ela que impede que a obrigação empresarial de prevenção seja indevidamente deslocada para a esfera privada do trabalhador.

115. Em temas de saúde mental, esse cuidado é indispensável. Sofrimento psíquico, desgaste emocional, ansiedade, insônia, depressão, uso de medicação, conflitos familiares, eventos de

---

114 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, item 1.5.3.1.4 da NR-1: inclusão expressa dos fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho no processo de identificação de perigos ocupacionais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

luto, endividamento, violência urbana, adoecimentos preexistentes e inúmeras outras condições podem coexistir na vida concreta das pessoas. O que a Constituição não permite é que esse complexo pessoal seja juridicamente absorvido, sem filtros, pelo dever regulatório empresarial. O recorte normativo precisa permanecer fiel ao trabalho.

116. **O próprio Guia oficial confirma a leitura restritiva.** O Guia oficial publicado pelo MTE presta esclarecimento expressivo a esse respeito. O documento aponta que fatores psicossociais fora do campo do trabalho não estão incluídos no Gerenciamento de Riscos Ocupacionais e que a avaliação se refere às condições em que o trabalho é executado, e não à medição de sintomas individuais.<sup>115-116</sup>

117. É difícil imaginar confirmação administrativa mais clara da tese ora defendida. Quando o próprio órgão responsável pela implementação reconhece que o objeto do GRO não é a vida privada nem a saúde mental individual do trabalhador, fica ainda mais evidente que qualquer interpretação expansiva em sentido contrário violaria não apenas a Constituição, mas a própria racionalidade declarada da política pública.

118. **A cláusula limitadora protege também o trabalhador.** Vale notar que essa leitura restritiva não protege apenas o empregador. Protege o trabalhador. Protege-o porque evita a confusão entre prevenção organizacional e vigilância subjetiva. Protege-o porque impede que dificuldades íntimas, acontecimentos pessoais e dados clínicos sejam indevidamente arrastados para o centro da prova regulatória. Protege-o porque reduz o incentivo à coleta defensiva de informações sensíveis.

---

115 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: esclarece que fatores psicossociais fora do campo do trabalho não integram o GRO. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

116 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: enfatiza que a avaliação se volta às condições em que o trabalho é realizado, e não a sintomas ou sinais individuais. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

119. Em outras palavras: a interpretação conforme aqui subsidiariamente postulada é, simultaneamente, garantista para o administrado e protetiva para o titular dos dados e da dignidade pessoal.

120. **Aplicação ao setor privado de ensino.** No setor de ensino, a distinção entre o que é “relacionado ao trabalho” e o que é pessoal é particularmente sensível. Docentes e equipes pedagógicas lidam com exposição emocional, preparação extraclasse, relação com famílias, avaliações, plataformas, turmas numerosas ou heterogêneas, mudanças curriculares e cobranças institucionais. Tudo isso pode e deve ser analisado na chave das condições de trabalho.

121. Mas não se pode, a partir daí, presumir que qualquer sofrimento de professor, coordenador, auxiliar ou técnico-administrativo seja automaticamente imputável à instituição, ou que a conformidade dependa de sondagem nominativa de estados emocionais, histórico clínico ou vida extralaboral. A cláusula “relacionados ao trabalho” existe justamente para barrar esse deslizamento.

122. **Interpretação conforme pretendida.** Diante disso, subsidiariamente, requer-se interpretação conforme para assentar que a expressão “fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho”:

- a) restringe o universo de análise às condições e à organização do trabalho;
- b) exclui aspectos pessoais, familiares, clínicos ou extralaborais, salvo quando e na medida estrita em que haja demonstração objetiva de conexão com a organização do trabalho;
- c) não autoriza avaliação centrada em sintomas individuais, diagnósticos ou estados subjetivos como ponto de partida da conformidade regulatória;
- d) impede a transformação de dados privados do trabalhador em eixo ordinário de prova de conformidade ou de infração.

123. Essa interpretação não elimina a prevenção. Apenas a constitucionaliza.

## IX. DA INTEGRAÇÃO ENTRE NR-1 E NR-17: VALIDADE DA REMISSÃO, CENTRALIDADE DA AEP E IMPOSSIBILIDADE DE UNIVERSALIZAÇÃO DA AET

124. A presente ação não combate a ergonomia; combate a leitura que a transforma em filtro sancionatório universal.

125. É essencial evitar mal-entendidos. A requerente não questiona a legitimidade da NR-17 nem a pertinência da ergonomia na compreensão das condições de trabalho. Seria contraproducente e incorreto fazê-lo. A ergonomia é instrumento importante de adaptação do trabalho às características humanas e, quando corretamente utilizada, integra a prevenção.

126. O problema constitucional surge em outro ponto: na tentativa de converter a remissão à NR-17 em autorização para exigir AET universal, automática, presumida ou indiferenciada em todo caso de risco psicossocial.

127. **Essa leitura não se extrai validamente do sistema normativo.** A NR-17 estabelece uma gradação: AEP como exame preliminar; AET como aprofundamento específico.

128. A NR-17 é clara ao definir a AEP como avaliação preliminar das situações de trabalho que demandem adaptação às características psicofisiológicas dos trabalhadores e ao admitir que essa avaliação seja contemplada nas etapas de identificação de perigos e avaliação de riscos descritas na NR-1.<sup>117</sup> Já a AET é prevista para hipóteses determinadas: quando necessária avaliação aprofundada; quando as ações adotadas, previstas na NR-1, mostrarem-se inadequadas ou insuficientes; quando a análise de saúde indicar necessidade; ou quando a análise de acidentes e doenças revelar causa relacionada às condições de trabalho.<sup>118</sup>

---

117 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, itens 17.3.1 e 17.3.1.2: previsão da AEP e possibilidade de contemplação nas etapas da NR-1. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

118 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, item 17.3.2: hipóteses de exigência da AET para aprofundamento analítico. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

129. O desenho é, portanto, escalonado. Começa-se, em regra, com avaliação preliminar; aprofunda-se, quando as condições normativamente descritas justificarem o aprofundamento. A AET não é o ponto de partida universal. É o instrumento de aprofundamento quando o contexto o exige.

130. Essa compreensão coincide, aliás, com a própria comunicação oficial do MTE, que informou, em 24 de abril de 2025, que a gestão de riscos psicossociais deve começar com a AEP e, em casos específicos, com a AET.<sup>119</sup>

131. O tratamento de micro e pequenas empresas na NR-17 confirma a impossibilidade de leitura universalizante.

132. A NR-17 vai além e estabelece tratamento diferenciado para microempresas, empresas de pequeno porte de graus de risco 1 e 2 e microempreendedores individuais, os quais, em regra, não se obrigam à elaboração de AET, salvo nas hipóteses específicas correspondentes a determinadas alíneas do item 17.3.2.<sup>120</sup>

133. Esse ponto é revelador. Se o próprio texto normativo, em sua lógica interna, reconhece que a AET não é universal nem indiferente ao porte e ao contexto, então não há como sustentar, com lealdade jurídica, que a introdução dos riscos psicossociais na NR-17 teria tacitamente transformado a AET em exigência geral.

134. **Por que a universalização da AET seria inconstitucional.** A leitura universalizante da AET seria inconstitucional por ao menos quatro razões.

---

119 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e autuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

120 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, itens 17.3.4 e 17.3.4.1: tratamento específico para ME, EPP e MEI. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

135. Primeira: contrariaria o texto e a arquitetura da NR-17, que reservam a AET ao aprofundamento.

136. Segunda: contrariaria a própria comunicação oficial do MTE e o Guia, que falam em AEP como ponto de partida e AET em situações específicas.<sup>121-122</sup>

137. Terceira: produziria desproporcionalidade material, especialmente no setor educacional, onde a diversidade organizacional é intensa e a imposição automática de análise aprofundada para toda e qualquer situação representaria custo elevado e pouco racional.

138. Quarta: ampliaria indevidamente o espaço sancionatório. Em vez de avaliar se a organização realizou processo inicial razoável, com documentação pertinente e revisão contínua, a fiscalização passaria a tratar a ausência de AET formal como deficiência presumida, ainda que as hipóteses normativas de aprofundamento não estivessem configuradas.

139. **Aplicação concreta ao ensino privado.** No universo da educação privada, a distinção entre AEP e AET é decisiva. Há instituições em que a identificação preliminar de fatores relacionados a jornada fragmentada, excesso de interfaces, picos de matrícula, demandas simultâneas de atendimento, sobrecarga em períodos de avaliação e complexidade da gestão pedagógica pode ser plenamente tratada por AEP robusta, combinada com medidas de prevenção, monitoramento e revisão. Exigir, desde logo, AET formal em toda situação equivaleria a transformar instrumento de aprofundamento em rito inicial obrigatório.

140. Isso não encontra apoio na NR-17 nem no material oficial do MTE.

---

121 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e autuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

122 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: indica a gestão por meio da AEP e, quando cabível, da AET. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

141. Subsidiariamente, requer-se, portanto, interpretação conforme para fixar que a remissão do capítulo 1.5 da NR-1 à NR-17:

- a) não universaliza nem automatiza a exigência de AET;
- b) exige respeito à lógica escalonada da NR-17, com centralidade da AEP e aprofundamento apenas nas hipóteses normativamente justificadas;
- c) impõe à Administração o ônus de motivar, em cada caso, por que a AEP se revelou insuficiente e por que a situação concreta aciona validamente a necessidade de AET;
- d) impede que a mera presença de risco psicossocial relacionado ao trabalho seja tratada como gatilho automático para AET.

#### **X. DA VEDAÇÃO DE IMPOSIÇÃO EX POST DE METODOLOGIA, CHECKLIST, ESCALA, QUESTIONÁRIO OU PROTOCOLO NÃO POSITIVADO**

142. O sistema normativo escolheu pluralidade metodológica; a fiscalização não pode substituí-la por monismo retroativo.

143. A Portaria nº 1.419/2024, ao atribuir à organização a escolha das ferramentas e técnicas adequadas ao risco ou à circunstância em avaliação, optou por um modelo de pluralidade metodológica.<sup>123</sup> O Manual reforça essa opção ao afirmar que não existe metodologia ou ferramenta específica obrigatória e ao recomendar que a seleção considere porte, estrutura, recursos disponíveis, características da atividade e cultura organizacional.<sup>124-125</sup>

---

123 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419/2024, itens 1.5.4.4.2.1 e 1.5.4.4.2.2 da NR-1: seleção de ferramentas e técnicas adequadas ao risco ou circunstância avaliada e documentação do processo de avaliação e critérios adotados. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

124 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

125 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: orientação de que a escolha metodológica considere porte, estrutura organizacional, recursos disponíveis e características da atividade. Disponível em:

144. Esse arranjo normativo é compatível com a diversidade dos ambientes de trabalho. Uma instituição de educação básica, um centro universitário, uma universidade multicampi e um polo de educação a distância não são ambientes idênticos. É natural que combinem, de modo diverso, observação estruturada, análise documental, escuta institucional, participação de trabalhadores, oficinas, reuniões de revisão de processos, mapeamento de fluxos e instrumentos proporcionais ao risco.

145. O que não é natural, e não é constitucional, é admitir que, apesar dessa escolha regulatória plural, a fiscalização opere como se houvesse uma metodologia oficial oculta, revelada apenas no auto de infração.

146. Não é possível converter recomendação técnica em obrigação sancionável sem positivação prévia.

147. Em regulação complexa, recomendações técnicas são úteis. Guias e manuais cumprem função pedagógica, de esclarecimento, de aproximação entre texto normativo e realidade prática. O próprio MTE apresentou o Manual como instrumento de orientação técnica e interpretativa.<sup>126</sup> Mas há uma linha que não pode ser cruzada: recomendação técnica não se converte, por simples prática fiscalizatória, em obrigação sancionável.

148. Essa distinção é decisiva. Quando o Manual diz que não substitui o texto legal da NR-1, ele reconhece sua natureza infralegal não vinculante em termos de criação de deveres autônomos.<sup>127</sup> Se, apesar disso, o fiscal tratar como infração a não adoção de determinado procedimento apenas porque esse procedimento aparece como exemplo, sugestão ou boa

---

[https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

126 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia institucional de 16 de março de 2026 sobre o lançamento do Manual do Capítulo 1.5 da NR-1. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2026/marco/mte-lanca-manual-para-orientar-gestao-de-riscos-ocupacionais-nas-empresas>. Acesso em: 27 mar. 2026.

127 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que o Manual não substitui o texto legal da NR-1. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

prática em material orientativo, estará produzindo, pela via da autuação, aquilo que o ordenamento não autorizou produzir pela via normativa.

149. A divergência metodológica só é juridicamente relevante quando demonstrada, e não presumida.

150. Isso não significa que qualquer método escolhido pela organização seja automaticamente válido. Não é essa a tese da requerente. Métodos podem ser inadequados, superficiais, desconectados da realidade, insuficientemente documentados ou incapazes de permitir revisão das medidas adotadas. O que a Constituição exige é que essa inadequação seja demonstrada, e não presumida.

151. Em outras palavras: a Administração pode rejeitar método adotado pela organização, desde que diga, com base na realidade concreta e de forma tecnicamente controlável:

- qual risco relevante deixou de ser captado;
- qual aspecto da atividade de trabalho permaneceu sem exame;
- por que a ferramenta utilizada não guardava pertinência mínima com a circunstância avaliada;
- em que medida a documentação produzida inviabilizou o monitoramento ou a revisão das medidas;
- por que a situação, concretamente, exigia aprofundamento ou técnica diversa.

152. Sem esse ônus argumentativo, a divergência metodológica é apenas preferência administrativa subjetiva, e não fundamento válido para sanção.

153. **Risco de padronização informal no setor de ensino.** No setor educacional, o risco de padronização informal é elevado. Pode surgir, por exemplo, pressão difusa para adoção de determinado questionário de clima, escala psicométrica, matriz de risco padronizada, formulário

de entrevista, painel de indicadores ou roteiro de AET, sem que qualquer desses instrumentos tenha sido previamente positivado como obrigatório. Instituições passam, então, a agir não por convicção técnica própria, mas por temor de futura censura administrativa.

154. Esse ambiente é juridicamente patológico. A boa regulação deveria reduzir incertezas; não criar incentivos para corrida defensiva a métodos presumidos.

155. Pedido correspondente.

156. Subsidiariamente, requer-se interpretação conforme para estabelecer que os itens impugnados da NR-1, em articulação com os atos oficiais de implementação:

- a) não autorizam imposição de metodologia, checklist, escala, protocolo, software, questionário ou matriz específica sem prévia positividade normativa vinculante;
- b) não autorizam autuação fundada apenas na ausência do método preferido pelo fiscal;
- c) autorizam controle apenas sobre a razoabilidade, aderência e suficiência demonstrada do método adotado, com motivação técnica individualizada;
- d) vedam que Guia e Manual sejam convertidos em fonte autônoma de dever sancionatório.

#### **XI. DO GRO/PGR COMO OBRIGAÇÃO DE MEIO QUALIFICADO, E NÃO DE RESULTADO: VEDAÇÃO DE NEXO AUTOMÁTICO A PARTIR DE SOFRIMENTO INDIVIDUAL**

157. A lógica da NR-1 é processual e contínua.

158. O gerenciamento de riscos ocupacionais previsto na NR-1 tem natureza processual. Ele se estrutura em etapas: identificação de perigos, avaliação de riscos, classificação, definição e implementação de medidas de prevenção, acompanhamento, documentação, monitoramento

e revisão.<sup>128-129</sup> Não há, no sistema, promessa de eliminação absoluta de todo risco, de todo desgaste ou de toda ocorrência individual. Exigir isso seria desconhecer a própria lógica do gerenciamento.

159. Por essa razão, o GRO/PGR deve ser compreendido como obrigação de meio qualificado. A organização deve demonstrar que estruturou processo sério, coerente, documentado, proporcional e revisável de gestão dos riscos. Não se pode exigir, como condição de conformidade, a inexistência de qualquer relato de sofrimento, conflito, afastamento, CID, licença médica ou queixa individual.

160. O sofrimento individual não prova, sozinho, descumprimento organizacional.

161. Esse ponto precisa ser sublinhado com firmeza. Um diagnóstico, um atestado, um afastamento, uma queixa, um pedido de ajuda, uma manifestação de sofrimento ou uma demanda individual de apoio não equivalem, por si sós, a prova automática de descumprimento empresarial. O mesmo evento pode decorrer de fatores múltiplos, combinados ou não relacionados à organização do trabalho. O que a NR-1 exige é que a organização gerencie riscos ocupacionais de modo adequado, e não que garanta imunidade subjetiva absoluta.

162. Se se admitisse o contrário, o sistema inteiro seria deformado. A prevenção deixaria de ser processo de gestão e se transformaria em regime de responsabilidade objetiva informacional: qualquer sinal individual passaria a ser tratado como indício suficiente de infração, pressionando as instituições a medicalizar sua gestão, supercoletar dados e construir arquivos subjetivos de autoproteção.

163. No ensino privado, o risco denexo automático é particularmente elevado.

---

128 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419, de 27 de agosto de 2024, publicada no DOU de 28 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

129 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

164. No setor privado de ensino, o risco de nexos automáticos é ainda maior porque a atividade educacional envolve exposição emocional, conflito, acompanhamento de aprendizagem, mediação com famílias, avaliação de desempenho acadêmico, gestão de turmas, sazonalidade intensa e múltiplos canais de interação. Esses elementos podem, sim, gerar desgaste ocupacional e demandam gestão séria. Mas não autorizam inferência simplista de que qualquer sofrimento individual prova falha sistêmica da instituição.

165. A interpretação constitucionalmente adequada exige passo intermediário indispensável: identificar qual fator de risco relacionado ao trabalho foi negligenciado, como essa negligência se manifestou e por que as medidas adotadas eram objetivamente inadequadas.

166. Pedido correspondente.

167. Subsidiariamente, requer-se interpretação conforme para assentar que:

- a) o GRO/PGR configura obrigação de meio qualificado;
- b) a conformidade não depende da inexistência absoluta de ocorrências individuais;
- c) sofrimento psíquico, afastamento, CID, atestado, relato de desconforto ou outro evento individual não bastam, sem demonstração adicional, para caracterizar automaticamente descumprimento da NR-1;
- d) a Administração, para sancionar, deve demonstrar a falha concreta de gestão do risco relacionado ao trabalho, e não presumir o descumprimento a partir do resultado individual.

## XII. DO DEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO, DO CONTRADITÓRIO EFETIVO E DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA REFORÇADA

168. Em ambiente regulatório aberto, a motivação reforçada é garantia material, não detalhe formal.

169. Em situações regulatórias simples, a motivação administrativa pode ser relativamente concisa, desde que identifique fato, norma e conclusão. Em ambiente regulatório complexo e aberto, contudo, isso não basta. Quando a Administração opera com conceitos como “fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho”, “ferramentas adequadas ao risco”, “documentação do processo de avaliação” e integração com AEP/AET, a motivação precisa ser técnica, individualizada e reforçada.

170. Não se trata de preciosismo formal. Trata-se de garantia material de defesa. Sem saber exatamente por que o método foi reputado inadequado, por que determinada avaliação foi considerada superficial ou em que ponto a situação concreta acionaria a exigência de AET, o administrado não consegue contraditar a imputação. Ele passa a se defender de categorias abstratas, não de um juízo concretamente demonstrado.

171. **Jurisprudência: contraditório real e devido processo em atos restritivos ou desconstitutivos.** O Supremo Tribunal Federal, no Tema 138 da repercussão geral, afirmou que, quando a invalidação administrativa repercute sobre situação favorável já incorporada ao patrimônio jurídico do destinatário, é indispensável a instauração de devido processo com contraditório e ampla defesa.<sup>130</sup> A Súmula Vinculante nº 3, por sua vez, sedimenta a exigência de contraditório e ampla defesa em procedimentos perante tribunais de contas quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato que beneficie o interessado, ressalvadas hipóteses específicas.<sup>131</sup>

---

130 STF, Tema 138 da repercussão geral (RE 594.296): exigência de devido processo legal, contraditório e ampla defesa em invalidação administrativa de ato favorável. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=2644122&numeroProcesso=594296&numeroTema=138>. Acesso em: 27 mar. 2026.

131 STF. Súmula Vinculante nº 3. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1191>. Acesso em: 27 mar. 2026.

172. Embora esses referenciais não tratem do mesmo tipo de ato ora em debate, exprimem lógica constitucional plenamente aplicável: não se admite ato administrativo gravoso sem contraditório efetivo e sem exposição clara das razões determinantes. Se isso vale para invalidações patrimoniais e controles externos, vale com ainda mais razão para um ambiente sancionatório técnico em que a própria delimitação da obrigação é problemática.

173. O Superior Tribunal de Justiça, como já visto, também acentua a centralidade da tipicidade, da base legal adequada e da impossibilidade de “corrigir” ou reinventar posteriormente o fundamento do auto de infração.<sup>132-133</sup> Em termos práticos, isso significa que a Administração não pode autuar genericamente e depois completar, em juízo, aquilo que não motivou na origem.

174. O que a motivação reforçada exige, no caso concreto.

175. No tema específico dos riscos psicossociais, motivação reforçada significa, ao menos, que a Administração:

1. identifique o fator de risco relacionado ao trabalho que entende mal examinado ou não examinado;
2. indique em que medida as condições de trabalho foram insuficientemente analisadas;
3. explicita por que o método adotado não era apto a captar o problema em questão;

---

132 STJ, AgRg no REsp 1.287.739/PE, Primeira Turma, Rel. p/ acórdão Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 31.5.2012, com ênfase na impossibilidade de sustentar sanção administrativa restritiva em ato infralegal subalterno e na observância do devido processo. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20120531&formato=PDF&nreg=201102526370&salvar=false&seq=1138374&tipo=0>. Acesso em: 27 mar. 2026.

133 STJ, AgRg no REsp 1.284.780/ES, Primeira Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 16.8.2016, com ênfase na legalidade e tipicidade do auto de infração e na impossibilidade de alteração posterior do fundamento jurídico para validá-lo. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20160816&formato=PDF&nreg=201102383620&salvar=false&seq=58551951&tipo=51>. Acesso em: 27 mar. 2026.

4. demonstre por que, na situação concreta, a AEP não bastava e a AET era juridicamente exigível;
  5. esclareça qual obrigação documental objetivamente não foi cumprida;
  6. justifique qualquer exigência de tratamento de dados pessoais sensíveis, com base em necessidade e proporcionalidade;
  7. afaste, de modo expresse, a utilização de premissas extralaborais ou de sintomas individuais como núcleo da reprovação.
176. Sem esse padrão mínimo de motivação, o contraditório torna-se nominal. O administrado ouve que houve “insuficiência”, mas não sabe qual insuficiência; ouve que faltou “aprofundamento”, mas não sabe por que a norma o exigia naquele caso; ouve que a documentação era “inadequada”, mas não sabe qual item obrigatório efetivamente deixou de existir.
177. **Consequências constitucionais da ausência de motivação reforçada.** A ausência de motivação reforçada produz três efeitos constitucionais graves.
178. Primeiro, ofende o devido processo legal, porque impede defesa inteligível.
179. Segundo, agrava o déficit de legalidade, pois a própria Administração passa a completar, com seu juízo posterior, o conteúdo do dever.
180. Terceiro, multiplica a insegurança jurídica no sistema, porque diferentes agentes fiscais podem considerar “insuficiente” aquilo que outros considerariam plenamente razoável, sem base normativa uniforme.
181. Pedido correspondente.

182. Subsidiariamente, requer-se interpretação conforme para fixar que qualquer atuação fiscalizatória ou sancionatória no âmbito da disciplina impugnada depende de motivação técnica individualizada e reforçada, explicitando:

- a) o risco relacionado ao trabalho efetivamente não captado ou mal avaliado;
- b) a razão concreta da inadequação do método ou da documentação;
- c) a justificativa normativa para eventual exigência de AET;
- d) a impossibilidade de fundamentação genérica baseada em fórmulas como “superficialidade”, “ausência de profundidade” ou “insuficiência” desacompanhadas de explicitação técnica verificável.

### **XIII. DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS, DA INTIMIDADE E DA VEDAÇÃO DE MEDICALIZAÇÃO PROBATÓRIA DA CONFORMIDADE**

183. **Dados de saúde são dados pessoais sensíveis e exigem proteção reforçada.** A LGPD define como dados pessoais sensíveis aqueles referentes à saúde, entre outros.<sup>134</sup> Seus princípios estruturantes incluem finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção e responsabilização.<sup>135</sup> Esses princípios não são acessórios. Eles funcionam como limites constitucionais e legais ao tratamento de informações sensíveis.

184. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6387 e em materiais institucionais posteriores, reconheceu a proteção de dados pessoais como direito fundamental e indicou a

---

134 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), art. 5º, II: dados referentes à saúde como dados pessoais sensíveis. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

135 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), art. 6º: princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança, prevenção e responsabilização. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

necessidade de balizas claras, proporcionalidade e salvaguardas no compartilhamento e tratamento de informações pessoais.<sup>136-137</sup>

185. A presença desse tema no caso é inevitável. Sempre que uma política pública regulatória passa a flertar com a coleta ou exigência de informações sobre saúde, sofrimento, sintomas, histórico terapêutico, medicação ou percepção subjetiva nominativa, o direito fundamental à proteção de dados entra em cena.

186. **O modelo oficial da NR-1 aponta para condições de trabalho, não para prontuários subjetivos.** O material oficial do MTE fornece, felizmente, um critério constitucionalmente adequado: o foco recai sobre as condições de trabalho e a organização do trabalho, não sobre a avaliação da saúde mental individual dos trabalhadores.<sup>138-139</sup> Esse é o ponto que precisa ser preservado.

187. Se o foco está nas condições de trabalho, então a prova de conformidade deve privilegiar elementos organizacionais, agregados e proporcionais: análise de fluxos, jornadas, exigências da atividade, distribuição de tarefas, autonomia, pausas, canais de apoio institucional, processos de revisão, gestão de picos operacionais, indicadores organizacionais não nominativos, participação de trabalhadores em discussões institucionais, medidas preventivas e seu acompanhamento.

---

136 STF, ADI 6387 MC/DF: reconhecimento da tutela do direito fundamental à proteção de dados pessoais e necessidade de salvaguardas adequadas. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi6387mc.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

137 STF. Notícias oficiais e materiais institucionais posteriores ao julgamento da ADI 6387, destacando a proteção de dados pessoais como direito fundamental. Ver, por exemplo: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442902&ori=1> e <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-e-protecao-de-dados-pessoais-decisoes-da-corte-marcaram-a-evolucao-de-um-novo-direito-fundamental/>. Acesso em: 27 mar. 2026.

138 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e autuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

139 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: enfatiza que a avaliação se volta às condições em que o trabalho é realizado, e não a sintomas ou sinais individuais. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

188. Já a coleta rotineira de dados clínicos nominativos deve ser tratada como excepcionalíssima, e não como mecanismo padrão de demonstração de conformidade.

189. **O risco da medicalização probatória.** A falta de densidade normativa incentiva uma patologia regulatória conhecida: a medicalização probatória. Diante do medo de futura atuação, organizações passam a acumular dados sensíveis não porque deles precisem para prevenir riscos, mas porque temem não conseguir provar, depois, que fizeram o suficiente. Esse fenômeno é especialmente perigoso em matéria de saúde mental.

190. No setor de ensino, ele poderia se manifestar por pressões para aplicação de questionários nominativos sobre estado emocional, armazenagem de relatos subjetivos, coleta informal de informações médicas, monitoramento excessivo de afastamentos, ou expectativa de que a instituição disponha de acervo clínico defensivo para demonstrar que “acompanhou” o problema. Tudo isso tensiona a intimidade do trabalhador e desvia a política pública de seu eixo correto.

191. **Proteção do trabalhador e proteção do empregador convergem aqui.** É importante perceber que, neste ponto, a posição da requerente não é corporativa em sentido estreito. A vedação de medicalização probatória protege a instituição contra deveres implícitos excessivos, mas protege igualmente o trabalhador, que não deve ser transformado em fonte permanente de dados sensíveis para autodefesa patronal. O regime constitucional adequado é aquele em que a organização responde por gerir condições de trabalho, não por montar prontuários subjetivos de seus empregados.

192. Pedido correspondente.

193. Subsidiariamente, requer-se interpretação conforme para assentar que:

- a) a disciplina impugnada não autoriza exigência ordinária de dados clínicos nominativos, diagnósticos, histórico terapêutico, medicação, sintomas ou outras categorias de dados sensíveis como prova padrão de conformidade;

- b) eventual tratamento de dados sensíveis deve observar estritamente os princípios da LGPD, com necessidade, adequação, finalidade específica, minimização e segurança;
- c) a Administração não pode presumir insuficiência de conformidade a partir da ausência de acervo clínico individualizado;
- d) a avaliação e a demonstração de conformidade devem privilegiar dados organizacionais, agregados, proporcionais e aderentes às condições de trabalho.

#### **XIV. DA PROPORCIONALIDADE REGULATÓRIA E DO IMPACTO ASSIMÉTRICO NO SETOR PRIVADO DE ENSINO**

194. A proporcionalidade regulatória não é argumento ornamental. É exigência constitucional que decorre da legalidade, da livre iniciativa, do devido processo substantivo e do próprio dever estatal de formular políticas públicas aptas, necessárias e equilibradas.<sup>140-141-</sup>

<sup>142</sup> Em matéria de segurança e saúde no trabalho, esse dever é ainda mais sensível porque a tutela protetiva, quando mal calibrada, pode degradar-se em transferência de incerteza, de custo e de risco litigioso para o regulado, sem ganho correspondente de prevenção material<sup>143-</sup>

<sup>144</sup>

---

140 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 1º, IV, 5º, II, 170 e 179. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

141 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 1º, IV, 5º, II, X, LIV, LV e LXXIX, 7º, XXII, 170 e 179. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

142 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. Curso de Direito Constitucional; SARLET, Ingo Wolfgang e coautores, em obras sobre direitos fundamentais e proporcionalidade; SARMENTO, Daniel, em estudos sobre direitos fundamentais e limites da intervenção estatal.

143 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo; JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo; SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos.

144 OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022; SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

195. O setor representado pela CONFENEN evidencia esse problema com nitidez. Em 2025, a educação básica brasileira reuniu 46.018.380 matrículas em 178,8 mil escolas, sendo 9.245.384 matrículas na rede privada; no mesmo universo, foram contabilizados 2,4 milhões de professores e 166.429 diretores. No ensino superior, a rede privada concentrou 8.162.039 matrículas em 2024, equivalentes a 80% do sistema. Esses números mostram um campo regulado ao mesmo tempo vasto, descentralizado e profundamente heterogêneo, que vai de pequenas escolas com gestão enxuta a grandes grupos universitários com múltiplos campi e departamentos próprios de jurídico, compliance, segurança e saúde no trabalho, recursos humanos e governança de dados.<sup>145-146</sup>

196. A proporcionalidade ganha relevo ainda maior porque os fatores psicossociais têm incidência objetiva e documentada na educação. O TALIS 2024 do Inep demonstra níveis expressivos de estresse e de impacto negativo do trabalho sobre a saúde mental de professores brasileiros, além de fontes concretas de sobrecarga e tensão vinculadas à dinâmica escolar: desempenho discente, disciplina em sala, correção de avaliações, trabalho administrativo, responsabilidade pelo bem-estar emocional dos alunos e violência verbal. A Fundacentro, por sua vez, registra oficialmente a centralidade dos transtornos mentais, dos distúrbios de voz e os

---

145 INEP/MEC. Apresentação do Censo Escolar 2025, com dados de matrículas, número de escolas, professores e diretores. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/censo\\_escolar/resultados/2025/apresentacao\\_coletiva.pdf](https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2025/apresentacao_coletiva.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

146 INEP/MEC. Apresentação do Censo da Educação Superior 2024, com dados sobre matrículas e participação da rede privada. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2024/apresentacao\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2024/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

agravos osteomusculares no adoecimento docente, tanto no ensino público quanto no privado.<sup>147-148-149-150-151</sup>

197. Esses dados são decisivos por uma razão simples: eles impedem que a presente ação seja caricaturada como resistência abstrata à gestão de riscos psicossociais. Não. O problema psicossocial existe, é mensurável e pede resposta séria. Mas justamente por isso a resposta regulatória precisa ser constitucionalmente precisa. Quanto mais real é o fenômeno material, mais perigoso se torna um regime jurídico que permite a transmutação de qualquer episódio de estresse, afastamento ou conflito organizacional em indício reflexo de infração normativa, sem padrão objetivo suficientemente densificado.<sup>152-153</sup>

---

147 INEP. Relatório Nacional TALIS 2024, seção de saúde e bem-estar: nos anos finais do ensino fundamental, 20,9% dos professores relatam “muito estresse”, 16,5% alto impacto na saúde mental e 12,4% na saúde física. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pesquisa\\_talis/resultados/2024/relatorio\\_nacional\\_talis\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pesquisa_talis/resultados/2024/relatorio_nacional_talis_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

148 INEP. Relatório Nacional TALIS 2024, seção de saúde e bem-estar: nos anos iniciais do ensino fundamental, 14,7% dos professores relatam “muito estresse” e 12,7% alto impacto do trabalho na saúde mental. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pesquisa\\_talis/resultados/2024/relatorio\\_nacional\\_talis\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pesquisa_talis/resultados/2024/relatorio_nacional_talis_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

149 INEP. Relatório Nacional TALIS 2024, com destaque para fontes de estresse no trabalho docente: desempenho dos alunos, disciplina, correção de avaliações, trabalho administrativo, bem-estar emocional dos estudantes e violência verbal por alunos. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pesquisa\\_talis/resultados/2024/relatorio\\_nacional\\_talis\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pesquisa_talis/resultados/2024/relatorio_nacional_talis_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

150 FUNDACENTRO. “Especialistas discutem trabalho e saúde dos docentes em livro”, notícia oficial que registra que a saúde dos professores deve ser prioridade tanto no ensino público quanto no privado e que predominam, entre os agravos, distúrbios mentais, de voz e osteomusculares. Disponível em: <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2023/junho/especialistas-discutem-trabalho-e-saude-dos-docentes-em-livro-1>. Acesso em: 27 mar. 2026.

151 FUNDACENTRO. “Questões relacionadas à saúde dos professores são discutidas na RBSO”, notícia oficial que informa, entre as principais causas de afastamento docente, problemas de voz (15,8%), distúrbios musculoesqueléticos (14,7%) e problemas emocionais (12,9%). Disponível em: <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2024/agosto/questoes-relacionadas-a-saude-dos-professores-sao-discutidas-na-rbso>. Acesso em: 27 mar. 2026.

152 INEP. Relatório Nacional TALIS 2024, com destaque para fontes de estresse no trabalho docente: desempenho dos alunos, disciplina, correção de avaliações, trabalho administrativo, bem-estar emocional dos estudantes e violência verbal por alunos. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pesquisa\\_talis/resultados/2024/relatorio\\_nacional\\_talis\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pesquisa_talis/resultados/2024/relatorio_nacional_talis_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

153 FUNDACENTRO. “Abril Verde alerta para a saúde e segurança no trabalho”, notícia oficial que registra 472.328 afastamentos por transtornos mentais em 2024, com aumento de 68% em relação ao ano anterior. Disponível em: <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2025/abril/abril-verde-alerta-para-a-saude-e-seguranca-no-trabalho>. Acesso em: 27 mar. 2026.

198. A Constituição não proíbe obrigações preventivas uniformes. O que ela veda é a exigibilidade sancionatória indiferenciada, em cenário no qual o próprio Estado reconhece que a seleção metodológica deve considerar porte, estrutura organizacional, recursos disponíveis, características da atividade e cultura institucional. Se o Manual oficial admite essa variabilidade, então a proporcionalidade material já foi reconhecida, no plano técnico, pela própria Administração. O que falta é convertê-la em limite jurídico vinculante contra autuações construídas como se houvesse um único modelo ideal de conformidade para todas as instituições.<sup>154-155</sup>

199. A educação privada oferece exemplos eloquentes dessa assimetria. Uma pequena escola de educação infantil, muitas vezes, opera com direção acumulando funções pedagógicas e administrativas, equipe reduzida e documentação simplificada. Uma escola de ensino médio pode ter alta carga de interação com famílias, preparação extraclasse e gestão de disciplina. Um centro universitário lida com múltiplos calendários, plataformas acadêmicas, correção em grande escala, coordenações simultâneas e atendimento discente complexo. Uma universidade multicampi, por sua vez, articula regimes distintos de trabalho, pesquisa, extensão, tecnologia educacional, secretaria, serviços compartilhados e intensa capilaridade territorial. Submeter todos esses modelos institucionais à mesma sanção aberta — sem critério normativo mínimo de suficiência — equivale a premiar quem melhor suporta a incerteza, e não quem efetivamente previne melhor.<sup>156-157—</sup>

---

154 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: orientação de que a escolha metodológica considere porte, estrutura organizacional, recursos disponíveis e características da atividade. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

155 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

156 INEP/MEC. Apresentação do Censo Escolar 2025, com dados de matrículas, número de escolas, professores e diretores. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/censo\\_escolar/resultados/2025/apresentacao\\_coletiva.pdf](https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2025/apresentacao_coletiva.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

157 INEP/MEC. Apresentação do Censo da Educação Superior 2024, com dados sobre matrículas e participação da rede privada. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2024/apresentacao\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_r\\_2024.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2024/apresentacao_censo_da_educacao_superior_r_2024.pdf). Acesso em: 27 mar. 2026.

200. É exatamente aqui que o art. 179 da Constituição assume relevo concreto. O dever de tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte não suprime a proteção ao trabalho; impõe, isso sim, que a carga regulatória seja constitucionalmente calibrada. A mesma lógica decorre da estrutura da NR-17, que prevê tratamento específico para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais em matéria de AET. Seria incoerente que o sistema reconhecesse diferenciações no texto ergonômico e, ao mesmo tempo, permitisse que a frente psicossocial da NR-1 funcionasse, na prática, como padrão sancionatório uniforme e indiferente a porte, estrutura e capacidade de implementação.<sup>158-159</sup>

201. Também por isso a proporcionalidade, neste caso, tem dimensão econômica e probatória. Em ambiente normativo fechado, a empresa organiza sua conformidade a partir de deveres cognoscíveis. Em ambiente aberto, ela organiza sua defesa contra o desconhecido. Isso conduz a gastos defensivos assimétricos, contratação de consultorias como seguro contra interpretação futura, acumulação documental excessiva, hipertrofia de controles internos e incentivo à supercoleta de dados. Tal modelo não é apenas ineficiente. É constitucionalmente defeituoso, porque desloca para o setor regulado o preço da incompletude normativa estatal.<sup>160-</sup>

161-162

---

158 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 1º, IV, 5º, II, 170 e 179. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

159 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, itens 17.3.4 e 17.3.4.1: tratamento específico para ME, EPP e MEI. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitativa-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

160 ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014; MARTINS-COSTA, Judith, em estudos sobre boa-fé objetiva e proteção da confiança.

161 OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022; SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

162 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), art. 6º: princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança, prevenção e responsabilização. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/13709.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

202. Por isso, a proporcionalidade regulatória precisa operar, nesta ADPF, como critério de invalidação parcial da eficácia sancionatória e, subsidiariamente, como vetor de interpretação conforme. A Administração pode orientar, recomendar, educar e exigir prevenção material. O que não pode é tratar como igualmente autuáveis realidades institucionais profundamente distintas, à luz de critérios que o próprio ordenamento se recusou a fechar.

## 203. **XV. DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA CONFIANÇA LEGÍTIMA E DA VEDAÇÃO DE SURPRESA REGULATÓRIA**

204. Se há um traço que atravessa toda a presente arguição, ele é a insegurança jurídica. E é importante qualificá-la corretamente. Não se trata de mera dificuldade interpretativa normal em qualquer sistema normativo. Tampouco se trata de apreensão subjetiva do setor regulado diante de tema novo. A insegurança jurídica, aqui, é objetiva, produzida e alimentada pelo próprio itinerário institucional escolhido pela Administração: edita-se a nova disciplina em 2024; anuncia-se, em 2025, que o tema é complexo e demandará fase educativa, guia, comissão tripartite, manual e transição; prorroga-se a vigência para 25 de maio de 2026; e, já às vésperas do marco sancionatório, mantém-se aberto o campo metodológico que justificou toda a transição.<sup>163-164-165-166</sup>

205. Esse encadeamento importa juridicamente porque a segurança jurídica não se exaure na ideia de estabilidade formal. Ela também exige lealdade institucional, transparência, coerência temporal e respeito às expectativas normativas produzidas pelo próprio Estado.

---

163 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.419, de 27 de agosto de 2024, publicada no DOU de 28 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 27 mar. 2026.

164 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e autuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

165 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 765, de 15 de maio de 2025, publicada no DOU: prorrogação da vigência para 25 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-765-de-15-de-maio-de-2025-629790381>. Acesso em: 27 mar. 2026.

166 Página oficial do MTE relativa ao Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1, com indicação de atualização em 16 de março de 2026. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

Humberto Ávila demonstra que a segurança jurídica, como princípio estruturante do Estado de Direito, protege a cognoscibilidade, a confiabilidade e a calculabilidade do direito; Judith Martins-Costa, por sua vez, mostra que a proteção da confiança legítima impede que o Poder Público se beneficie da expectativa que ele próprio produziu para, em seguida, surpreender o administrado com mudança abrupta de posição.<sup>167</sup> O Supremo Tribunal Federal tem acolhido essa racionalidade em precedentes sobre confiança legítima, lealdade estatal e vedação de mudança normativa desorganizadora.<sup>168-169-170-171</sup>

206. Há, portanto, dois planos de insegurança que já se evidenciam antes mesmo da primeira autuação. O primeiro é normativo. A própria moldura oficial afirma que não há metodologia ou ferramenta específica obrigatória para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho.<sup>172</sup> Se assim é, a Administração não pode agir como se houvesse protocolo oficial implícito, escondido no sistema e descoberto apenas no momento da fiscalização.

207. O segundo plano é institucional. O Guia e o Manual são valiosos, mas o próprio Ministério do Trabalho e Emprego afirma que o Manual não substitui o texto legal da Norma

---

167 ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014; MARTINS-COSTA, Judith, em estudos sobre boa-fé objetiva e proteção da confiança.

168 STF, Tema 445 da repercussão geral (RE 636.553): em atenção à segurança jurídica e à confiança legítima, os Tribunais de Contas sujeitam-se ao prazo de cinco anos para apreciação da legalidade de concessões de aposentadoria, reforma e pensão. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=4043019&numeroProcesso=636553&numeroTema=445>. Acesso em: 27 mar. 2026.

169 STF. Informativo 1127, com registro de que é inconstitucional, por afronta à segurança jurídica e à proteção da confiança legítima, decisão normativa do Tribunal de Contas da União que altere coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios sem observância da lealdade institucional. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1127.htm>. Acesso em: 27 mar. 2026.

170 STF. Notícia oficial sobre a liminar que afastou o uso do Censo de 2022 no cálculo do Fundo de Participação dos Municípios, com destaque para lealdade, transparência, boa-fé e confiança legítima. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=501050&tip=UN>. Acesso em: 27 mar. 2026.

171 STF, ADPF 1043 MC, decisão cautelar em que a Corte destacou os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima diante de alteração normativa abrupta e desorganizadora. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF1.043MC4.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

172 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

Regulamentadora nº 1 (NR-1) nem cria, por si, deveres autônomos.<sup>173</sup> Logo, ele não pode ser utilizado simultaneamente para dizer ao mercado “adapte-se, porque agora tudo está claro” e, ao mesmo tempo, para sustentar que nenhuma vinculação nova foi criada. Se não cria dever autônomo, o déficit de densidade normativa permanece e precisa ser enfrentado, em primeiro plano, pela retirada de eficácia sancionatória do regime e, subsidiariamente, por interpretação conforme.

208. Mas a insegurança jurídica, no caso presente, não termina na autuação administrativa. Ela se converte em contingência econômica, previdenciária, trabalhista e indenizatória. No plano administrativo, a NR-28 prevê gradação de multas conforme o número de empregados e a natureza e gravidade da infração, com reajuste anual nos termos do art. 634, § 2º, da CLT.

209. A Portaria MTE nº 1.131/2025 fixou, para o ciclo de 2025, faixas de R\$ 693,11 a R\$ 6.935,56 para segurança do trabalho e de R\$ 415,87 a R\$ 4.160,89 para medicina do trabalho, com máximos agravados em caso de reincidência, embaraço, resistência, artifício ou simulação. Numa frente fiscal que pode desdobrar-se em múltiplos itens documentais, por estabelecimento e por ciclo de inspeção, a exposição financeira não é hipotética: é incremental, renovável e potencialmente cumulativa.<sup>174-175</sup>

210. No plano trabalhista, a abertura normativa da NR-1 dialoga de maneira explosiva com o regime de responsabilidade por doença ocupacional. O art. 118 da Lei nº 8.213/1991 assegura estabilidade provisória ao empregado que sofreu acidente do trabalho ou doença ocupacional equiparada. E o Tribunal Superior do Trabalho, ao firmar o Tema 125 em Incidente de Recurso de Revista Repetitivo (IRR), assentou que, para fins de estabilidade provisória, não é necessário

---

173 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que o Manual não substitui o texto legal da NR-1. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

174 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 28 – Fiscalização e Penalidades, especialmente item 28.3.3 e Anexo I, com gradação de multas e previsão de reajuste anual. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-28-atualizada-2026.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

175 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.131, de 3 de julho de 2025, com parâmetros atualizados para aplicação das multas administrativas trabalhistas. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/credito-do-trabalhador/legislacao-do-governo-federal/portaria-mte-no-1-131-de-3-de-julho-de-2025-multas.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

afastamento superior a quinze dias nem percepção de auxílio-doença acidentário, desde que reconhecido, posteriormente, onexo causal ou concausal entre a doença e as atividades desempenhadas no curso do contrato. Isso não cria responsabilidade automática do empregador, nem elimina a necessidade de prova do nexo. Mas remove uma barreira processual historicamente relevante e aumenta, de forma sensível, o valor litigioso das discussões sobre adoecimento psíquico relacionado ao trabalho.<sup>176-177</sup>

211. Some-se a isso o plano indenizatório. Reconhecido o nexo causal ou concausal, abrem-se discussões sobre responsabilidade civil com fundamento nos arts. 186, 927, 944 e 950 do Código Civil, além do art. 7º, XXVIII, da Constituição. Em matéria psicossocial, onde o sofrimento, a incapacidade, a redução laboral, a reintegração, a indenização substitutiva, os danos morais, os danos materiais e a eventual pensão mensal podem surgir de um mesmo quadro fático, a insegurança normativa da NR-1 deixa de ser um problema teórico e passa a funcionar como fator de ampliação de passivos juridicamente disputáveis.<sup>178-179</sup>

212. Há ainda a frente previdenciária-documental, recentemente redesenhada. A Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13, de 23 de março de 2026, disciplinou a execução do exame médico-pericial por análise documental para o benefício de auxílio por incapacidade temporária. O ato dispõe que o benefício pode ser concedido ou indeferido com base em parecer técnico da Perícia Médica Federal fundado nos fatos, nas evidências e nos documentos médicos apresentados pelo requerente; admite concessão de natureza acidentária mediante reconhecimento do nexo técnico previdenciário; e prevê que a data de início da doença possa ser fixada a partir da informação do requerente, da documentação médica apresentada, da história natural e da fisiopatologia da doença ou do histórico médico-pericial. A notícia oficial do Ministério da

---

176 BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, especialmente arts. 20, II, 59, 60, § 11-A, e 118. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

177 TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Tema 125 dos recursos repetitivos (IRR): para fins de estabilidade provisória do art. 118 da Lei nº 8.213/1991, não é necessário afastamento superior a quinze dias nem percepção de auxílio-doença acidentário, desde que reconhecido o nexo causal ou concausal. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/0/IRR125.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

178 BRASIL. Código Civil, arts. 186, 927, 944 e 950. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

179 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 1º, IV, 5º, II, X, LIV, LV e LXXIX, 7º, XXII, 170 e 179. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

Previdência sobre o “Novo Atestmed” reforça que a ferramenta acelera a análise por incapacidade temporária e permite, em certas hipóteses, benefício acidentário por via documental. Nada disso equivale a ratificação automática da narrativa do segurado ou a imputação automática de responsabilidade ao empregador. Mas desloca parcela importante da formação probatória para o plano documental inicial e aumenta a aptidão litigiosa de atestados, relatórios e narrativas médicas que depois serão trazidos à arena trabalhista e cível.<sup>180-181-182-183</sup>

213. O quadro se agrava quando observado em conjunto com os dados nacionais. Segundo notícia oficial da Fundacentro, com base em dados do Ministério da Previdência Social, o Brasil registrou 472.328 afastamentos por transtornos mentais em 2024, com aumento de 68% em relação ao ano anterior. Em outra comunicação oficial, a mesma Fundação registrou que, desse universo, apenas 9.827 haviam sido reconhecidos como relacionados ao trabalho. Essa diferença é decisiva para a presente causa: o espaço entre transtorno mental comum e transtorno mental juridicamente atribuído ao trabalho é justamente o espaço em que a insegurança normativa da NR-1 tende a inflamar o conflito sobre nexos, culpa, prevenção adequada e suficiência documental.<sup>184185</sup>

---

180 BRASIL. Ministério da Previdência Social e Instituto Nacional do Seguro Social. Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13, de 23 de março de 2026, que disciplina a análise documental para auxílio por incapacidade temporária. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-mps/inss-n-13-de-23-de-marco-de-2026-694778266>. Acesso em: 27 mar. 2026.

181 BRASIL. Ministério da Previdência Social. “Novo Atestmed acelera a decisão de análise de benefícios por incapacidade temporária”, notícia oficial de 24 de março de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2026/marco/novo-atestmed-acelera-a-decisao-de-analise-de-beneficios-por-incapacidade-temporaria>. Acesso em: 27 mar. 2026.

182 BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, art. 337, sobre nexos técnicos previdenciários. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

183 BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, especialmente arts. 20, II, 59, 60, § 11-A, e 118. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

184 FUNDACENTRO. “Abril Verde alerta para a saúde e segurança no trabalho”, notícia oficial que registra 472.328 afastamentos por transtornos mentais em 2024, com aumento de 68% em relação ao ano anterior. Disponível em: <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2025/abril/abril-verde-alerta-para-a-saude-e-seguranca-no-trabalho>. Acesso em: 27 mar. 2026.

185 FUNDACENTRO. “Ato e Canto pela Vida será realizado em 27 de abril na capital paulista”, notícia oficial que menciona 472 mil benefícios por transtornos mentais em 2024, dos quais apenas 9.827 reconhecidos como do trabalho. Disponível em: <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2025/abril/ato-e-canto-pela-vida-sera-realizado-em-27-de-abril-na-capital-paulista>. Acesso em: 27 mar. 2026.

214. E o risco litigioso não é conjectural. O Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região noticiou, oficialmente, aumento de 15% nas ações envolvendo acidente do trabalho entre 2023 e 2024, com salto de 11.571 para 13.306 processos, além de aumento de 14,5% nos dois primeiros meses de 2025 em comparação com o mesmo período de 2024. Quando esse movimento geral de crescimento encontra, simultaneamente, uma NR-1 psicossocial aberta, um precedente repetitivo do TST que dispensa o afastamento superior a quinze dias para a estabilidade e um desenho previdenciário que confere maior peso à documentação médica inicial, forma-se um ambiente de litigiosidade sistêmica adversa ao empregador e, sobretudo, adversa à própria segurança jurídica do sistema.<sup>186-187</sup>

215. É precisamente por isso que a insegurança jurídica deve ser tratada, nesta ação, não como argumento lateral, mas como vício constitucional autônomo. Em matéria dessa natureza, a falta de clareza normativa não é apenas problema de técnica regulatória. Ela contamina o devido processo, fragiliza a legalidade, incentiva supercoleta de dados, amplia o espaço de discricionariedade retrospectiva do fiscal e desloca para o Judiciário trabalhista e cível controvérsias que deveriam ter sido previamente resolvidas pelo próprio regulador. A insegurança jurídica, em outras palavras, funciona aqui como multiplicador de todas as demais violações constitucionais.<sup>188-189-190-191</sup>

---

186 TRT DA 15ª REGIÃO. “Abril Verde: TRT-15 registra aumento do número de processos envolvendo acidente de trabalho”, notícia oficial que aponta alta de 15% entre 2023 e 2024 e de 14,5% nos dois primeiros meses de 2025. Disponível em: <https://trt15.jus.br/noticia/2025/abril-verde-trt-15-registra-aumento-do-numero-de-processos-envolvendo-acidente-de>. Acesso em: 27 mar. 2026.

187 TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Tema 125 dos recursos repetitivos (IRR): para fins de estabilidade provisória do art. 118 da Lei nº 8.213/1991, não é necessário afastamento superior a quinze dias nem percepção de auxílio-doença acidentário, desde que reconhecido onexo causal ou concausal. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/0/IRR125.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

188 ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014; MARTINS-COSTA, Judith, em estudos sobre boa-fé objetiva e proteção da confiança.

189 OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022; SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

190 STF, Tema 138 da repercussão geral (RE 594.296): exigência de devido processo legal, contraditório e ampla defesa em invalidação administrativa de ato favorável. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=2644122&numeroProcesso=594296&numeroTema=138>. Acesso em: 27 mar. 2026.

191 STF. Súmula Vinculante nº 3. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1191>. Acesso em: 27 mar. 2026.

216. O argumento contrário não procede. Não se diga que toda regulação nova produz algum grau de dúvida e que, portanto, a incerteza seria normal. A normalidade da dúvida técnica não legitima a anormalidade da sanção aberta. Em temas complexos, é precisamente o Estado quem deve responder à dificuldade com mais densidade, mais clareza e mais coerência institucional, e não com transferência do risco interpretativo ao fiscal e do custo de defesa ao regulado. A Constituição tolera complexidade; não tolera ambiguidade punitiva.<sup>192-193</sup>

217. Por isso, o pedido correspondente é indispensável. Subsidiariamente, requer-se interpretação conforme para afirmar que a fase sancionatória da disciplina impugnada não pode apoiar-se em expectativas metodológicas implícitas, em padrões meramente orientativos, em documentação clínica inicial tomada como prova reflexa de culpa patronal ou em exigências cuja densidade objetiva não tenha sido previamente estabilizada pelo próprio ordenamento, sob pena de violação da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima.

#### **XVI. DOS PARÂMETROS INTERNACIONAIS E DA COERÊNCIA NORMATIVA: A CONVENÇÃO Nº 155 DA OIT E O DEVER DE POLÍTICA PÚBLICA CONSISTENTE**

218. A Convenção nº 155 da Organização Internacional do Trabalho, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 1.254/1994, estabelece que o país deve formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e meio ambiente de trabalho.<sup>194</sup> O art. 5º do instrumento internacional menciona, expressamente, a adaptação do trabalho às capacidades físicas e mentais dos

---

192 STJ, AgRg no REsp 1.287.739/PE, Primeira Turma, Rel. p/ acórdão Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 31.5.2012, com ênfase na impossibilidade de sustentar sanção administrativa restritiva em ato infralegal subalterno e na observância do devido processo. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20120531&formato=PDF&nreg=201102526370&salvar=false&seq=1138374&tipo=0>. Acesso em: 27 mar. 2026.

193 STJ, AgRg no REsp 1.284.780/ES, Primeira Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 16.8.2016, com ênfase na legalidade e tipicidade do auto de infração e na impossibilidade de alteração posterior do fundamento jurídico para validá-lo. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20160816&formato=PDF&nreg=201102383620&salvar=false&seq=58551951&tipo=51>. Acesso em: 27 mar. 2026.

194 BRASIL. Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994, que promulga a Convenção nº 155 da OIT. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d1254.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1254.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

trabalhadores.<sup>195</sup> Os arts. 8º a 10 reforçam a necessidade de medidas normativas, de fiscalização e de orientação adequadas.<sup>196</sup>

219. Esses parâmetros internacionais são inteiramente compatíveis com a tese da requerente. Eles demonstram que a prevenção de riscos psicossociais relacionados ao trabalho é objetivo legítimo e até exigível. Mas demonstram também que a política nacional deve ser coerente, o que exclui modelos em que a orientação oficial diz uma coisa e a prática sancionatória permite outra; em que o documento oficial afirma não haver metodologia obrigatória e a fiscalização, na prática, procede como se houvesse; em que o foco declarado é o trabalho e a prova passa a se concentrar no sujeito.

220. A Convenção nº 155, lida em diálogo com a Constituição, reforça a ideia de que saúde e segurança no trabalho não se promovem por ambiguidade normativa permanente. Promovem-se por regulação clara, progressiva, orientativa quando necessário e sancionatória apenas dentro de limites objetivos e constitucionalmente controláveis.

221. Do ponto de vista doutrinário, essa conclusão se conecta ao entendimento de que direitos fundamentais prestacionais e deveres estatais de proteção não afastam, mas pressupõem, a observância da proporcionalidade, da segurança jurídica e da legalidade. A tutela constitucional da saúde do trabalhador não autoriza o abandono de garantias estruturais do Estado de Direito; ao contrário, reclama que a política pública seja normativamente consistente e institucionalmente leal.<sup>197</sup>

---

195 BRASIL. Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994, que promulga a Convenção nº 155 da OIT. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d1254.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1254.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

196 BRASIL. Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994, que promulga a Convenção nº 155 da OIT. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d1254.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1254.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

197 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. Curso de Direito Constitucional; SARLET, Ingo Wolfgang e coautores, em obras sobre direitos fundamentais e proporcionalidade; SARMENTO, Daniel, em estudos sobre direitos fundamentais e limites da intervenção estatal.

## **XVII. DA IRRADIAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO VÍCIO REGULATÓRIO: O DANO PREVIDENCIÁRIO EM CASCATA, O NTEP E A CONTAMINAÇÃO FUTURA DO FAP/RAT**

222. A inconstitucionalidade do regime impugnado se revela ainda mais sensível quando observada sob a ótica previdenciária. Isso porque o defeito normativo apontado nesta arguição não se exaure no risco imediato de autuação, multa ou imposição administrativa de adequações. O problema transborda da esfera estritamente fiscalizatória e alcança, por arrastamento, o sistema previdenciário de reconhecimento de nexos, de concessão de benefícios, de formação de histórico acidentário e, ao final, de composição da própria carga contributiva incidente sobre a folha. Em outras palavras: o Estado não apenas deixa em aberto o dever regulatório; deixa em aberto um dever cuja aplicação pode irradiar, no tempo, efeitos previdenciários gravosos, cumulativos e economicamente recorrentes.

223. É importante, porém, delimitar com rigor o ponto. A presente arguição não se volta contra o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário, contra o Fator Acidentário de Prevenção e tampouco questiona, em si mesma, a lógica legal de financiamento dos riscos ambientais do trabalho. Esses mecanismos existem no ordenamento, possuem base normativa própria e produzem consequências jurídicas e econômicas reais. O que se impugna é algo anterior e mais grave: a possibilidade de que um regime sancionatório constitucionalmente insuficiente, aberto em seus contornos metodológicos e dependente de materiais não vinculantes funcione, na prática, como gatilho remoto de alimentação de mecanismos previdenciários válidos, contaminando a sua base fática com eventos produzidos em ambiente regulatório defeituoso.

224. Em matéria de riscos psicossociais relacionados ao trabalho, a abertura normativa não permanece confinada ao plano abstrato da organização preventiva. Quando o dever é deixado em bases metodologicamente fluidas; quando a profundidade exigível da avaliação não é densificada em ato geral, claro e vinculante; quando a linha que separa a suficiência da AEP e a exigibilidade da AET continua dependente de leitura posterior; e quando a Administração preserva para si espaço excessivo de censura *ex post*, cria-se um ambiente institucional propício à ampliação da zona de enquadramento ocupacional de fenômenos psíquicos e psicossociais. O que deveria operar como disciplina preventiva passa a funcionar como matriz aberta de imputação causal.

225. E essa expansão não é neutra. Ela tende a repercutir em registros internos, comunicações formais, narrativas causais, afastamentos, relatórios de acompanhamento e leituras institucionais sobre a possível natureza laboral do adoecimento. Em cenário de disciplina sancionatória aberta, a empresa deixa de administrar apenas um dever preventivo. Passa a administrar, de forma defensiva, o risco de que cada episódio de sofrimento, cada afastamento e cada discussão sobre condições de trabalho venha a ser, futuramente, lido como elo de uma cadeia de causalidade ocupacional. O resultado prático dessa dinâmica é a conversão da incerteza regulatória em incerteza previdenciária.

226. É exatamente nesse ponto que a controvérsia alcança, de maneira direta, o sistema previdenciário em sentido estrito. O art. 21-A da Lei nº 8.213/1991 introduziu o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário como critério juridicamente idôneo para a caracterização da natureza acidentária da incapacidade quando constatada a correspondência entre a entidade mórbida e a atividade econômica da empresa, na forma da regulamentação do art. 337 do Decreto nº 3.048/1999 e de seus anexos. Não se afirma, evidentemente, qualquer automaticidade universal. Tampouco se sustenta que todo sofrimento psíquico se converta, por si, em evento ocupacional. O ponto é outro, e mais preciso: a ampliação artificial do ambiente de suspeita ocupacional aumenta a exposição empresarial a nexos previdenciários legalmente possíveis, inclusive em contextos de causalidade multifatorial, concausal ou juridicamente presumida, quando assim o sistema o admitir.

227. Em temas psíquicos e psicossociais, essa pressão é ainda mais delicada por se tratar de campo marcado por multicausalidade, historicidade individual e interação entre fatores pessoais e organizacionais. Se, apesar disso, o regime da NR-1 permanece aberto e ingressa em fase punitiva, o efeito institucional previsível é o tensionamento da fronteira entre sofrimento individual e risco ocupacional. E, uma vez tensionada essa fronteira por ato estatal constitucionalmente deficiente, cresce a probabilidade de que controvérsias que antes permaneceriam no plano da dúvida causal passem a circular sob chave previdenciária acidentária.

228. Também por isso a concessão ou o reconhecimento de benefícios sob lógica acidentária não é juridicamente neutro para a empresa. O próprio Anuário Estatístico da Previdência Social agrega acidentes sem CAT registrada identificados justamente por meio de nexos técnicos,

sendo que a ocorrência de qualquer desses nexos implica a concessão de benefício de natureza acidentária. O sistema, portanto, não depende exclusivamente da CAT para produzir eventos acidentários institucionalmente relevantes. Há uma trilha previdenciária autônoma de reconhecimento e classificação, cuja sensibilidade tende a aumentar sempre que o ambiente regulatório amplia, sem freios constitucionais suficientes, a probabilidade de leituras ocupacionais sobre eventos de saúde.

229. É aí que se revela a dimensão estrutural do problema. O verdadeiro dano não está apenas no caso individual do segurado, mas na contaminação estatística e histórica do estabelecimento. Cada benefício qualificado como acidentário, cada evento que ingresse na base previdenciária como ocorrência relacionada ao trabalho, cada registro institucionalmente rastreável passa a compor uma memória objetiva do risco empresarial. E essa memória, no sistema vigente, não tem relevância meramente descritiva. Ela é utilizada como insumo de mensuração, comparação e precificação contributiva. A empresa, então, deixa de enfrentar apenas o custo contingente de um episódio específico e passa a suportar o custo sistêmico de uma deterioração histórica produzida em ambiente regulatório constitucionalmente imperfeito.

230. É nesse ponto que a cadeia de dano previdenciário em cascata se torna economicamente nítida. O Fator Acidentário de Prevenção é multiplicador anual, calculado por estabelecimento, que varia de 0,5000 a 2,0000 e se aplica sobre as alíquotas de 1%, 2% ou 3% da contribuição destinada ao financiamento dos benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho. Em termos concretos, isso significa que o desempenho acidentário-previdenciário do estabelecimento pode reduzir em até cinquenta por cento ou majorar em até cem por cento a alíquota-base do RAT/SAT, com reflexos diretos sobre a folha de salários. Não se trata, portanto, de repercussão retórica ou de efeito remoto em sentido fraco. Trata-se de mecanismo contributivo real, periódico e financeiramente expressivo.

231. E há mais. A metodologia oficial do FAP opera precisamente em lógica histórica, o que torna a presente controvérsia ainda mais grave. O cálculo considera, sobre a base previdenciária recente, os índices de frequência, gravidade e custo dos acidentes e doenças do trabalho, em comparação com os demais estabelecimentos da mesma subclasse CNAE. A própria disciplina oficial esclarece que o FAP varia anualmente, é calculado com base no histórico de acidentalidade e de registros acidentários da Previdência Social e distribui percentis de ordem

por estabelecimento. A Resolução CNPS nº 1.347/2021, por sua vez, explicita que os índices oficiais levam em conta benefícios acidentários e demais ocorrências metodologicamente consideradas. Em tal arranjo, a piora do histórico previdenciário não permanece sem consequência: ela pode degradar os percentis relevantes e, com isso, elevar o RAT/SAT ajustado.

232. A gravidade constitucional do tema em análise é evidente quando se observa que o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu a validade da arquitetura normativa do FAP, afirmando, no Tema 554 da repercussão geral, que o Fator Acidentário de Prevenção previsto no art. 10 da Lei nº 10.666/2003, nos moldes do regulamento do Decreto nº 3.048/1999, atende ao princípio da legalidade tributária. Esse dado tem relevo central aqui. Quanto mais juridicamente sério, constitucional e operativo é o mecanismo de custeio, menos admissível se torna que suas entradas fáticas possam ser artificialmente infladas por um regime regulatório a montante marcado por abertura conceitual, indeterminação metodológica e exigibilidade sancionatória prematura.

233. O dano, portanto, não se limita à multa pontual, nem se esgota na autuação isolada. Ele se projeta para exercícios futuros. Ele pode encarecer estruturalmente a folha. Ele pode impor à empresa, ao longo do tempo, a necessidade de litigar não apenas contra autos de infração, mas também contra enquadramentos previdenciários, nexos técnicos, registros históricos e reflexos estatísticos que alimentam a formação anual do FAP. E, justamente porque o sistema opera em bases históricas e comparativas, a recomposição não é simples. A lesão tende a produzir ônus sucessivos de contestação técnica, administrativa e judicial sobre uma base de dados que já passou a circular institucionalmente.

234. Eis, então, a exata dimensão constitucional do problema. Não se revela compatível com a legalidade, com a segurança jurídica, com a proporcionalidade, com a livre iniciativa e com a proteção da confiança que um regime regulatório de baixa densidade normativa, contornos metodológicos fluidos, exigibilidade aberta e integração dependente de materiais não vinculantes seja apto a irradiar, por arrastamento, efeitos previdenciários gravosos para as empresas, inclusive mediante incremento da exposição a nexos ocupacionais, maior suscetibilidade à qualificação acidentária de benefícios, deterioração dos elementos estatísticos relevantes ao FAP e majoração indireta do RAT/SAT em exercícios futuros. O Estado, em tema

tão sensível, não pode punir no escuro e, ao mesmo tempo, permitir que a sua própria indeterminação normativa se converta em fator de agravamento contributivo continuado.

235. Sob esse prisma, resta inquestionavelmente demonstrada a deficiência constitucional da disciplina impugnada. Já não se trata apenas de saber se a Administração pode autuar com base em dever mal densificado. Trata-se de reconhecer que, ao fazê-lo, abre-se a porta para uma cadeia progressiva de dano previdenciário em cascata: (i) aumenta-se a exposição a benefícios sob enquadramento acidentário; (ii) contamina-se o histórico previdenciário do estabelecimento e alteram-se os insumos estatísticos considerados pelo FAP; e (iii) majora-se, potencialmente, o RAT/SAT ajustado e encarece-se, em sequência, o custo futuro da folha. É precisamente por isso que a controvérsia aqui posta não pode ser lida como simples disputa sobre método fiscalizatório. O que está em jogo é a possibilidade de que um regime regulatório ainda carente de densidade constitucional mínima opere como ponto de partida de uma cadeia de efeitos previdenciários graves, prospectivos e de difícil reversão.

#### **XVIII. DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DA EFICÁCIA SANCIONATÓRIA DO REGIME IMPUGNADO E, SUBSIDIARIAMENTE, DA INTERPRETAÇÃO CONFORME**

236. Se o problema estivesse apenas em possíveis leituras excessivas de um texto constitucionalmente suficiente, a interpretação conforme à Constituição seria, sem dúvida, a técnica decisória principal. No entanto, conforme demonstrado, o que se evidencia é algo anterior e mais grave: os dispositivos impugnados da NR-1, no ponto em que passaram a disciplinar os riscos psicossociais relacionados ao trabalho com aptidão sancionatória imediata, padecem de insuficiência normativa material incompatível com a Constituição.

237. É exatamente por isso que a presente arguição pretende obter, em primeiro plano, que o Supremo reconheça a inconstitucionalidade da eficácia sancionatória dos itens 1.5.3.1.4, 1.5.3.2.1, 1.5.4.4.2.1, 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3 da NR-1, na parte em que fundamentam autuações, multas ou outras medidas coercitivas relacionadas aos fatores de risco psicossociais. Em termos práticos, pede-se que a Corte declare que o regime, como está, não pode punir.

238. Esse desenho é mais fiel ao caso por três razões.

239. A primeira é dogmática. O defeito não está apenas no intérprete eventual; está na própria decisão normativa de abrir um campo sancionatório sem ter previamente fechado, em grau mínimo, seus critérios de exigibilidade. Quando a falha está no próprio regime, o remédio principal deve incidir sobre o regime.

240. A segunda é institucional. O Supremo não está sendo convidado a substituir o Ministério do Trabalho e Emprego na escolha de metodologia específica. Ao contrário: a Corte é chamada a exercer função negativa e conformadora, típica do controle concentrado, para impedir que o Estado sancione sem antes densificar. Não se pede ao Tribunal que escreva a planilha, escolha o questionário ou homologue a escala; pede-se apenas que reconheça a vedação constitucional de punir com base em parâmetros não suficientemente positivados.<sup>198</sup>

241. A terceira é prática. O marco punitivo de 26 de maio de 2026 torna inadequada uma solução excessivamente tímida. Se a Corte reconhecer apenas, em tese, que algumas leituras são ruins, mas não retirar do regime sua aptidão imediata para sancionar, o contencioso continuará sendo deslocado para o momento posterior da autuação. A decisão constitucional precisa agir antes do dano pulverizado.

242. Isso não significa abandonar a interpretação conforme. Significa apenas recolocá-la no lugar técnico correto: como pedido subsidiário de preservação máxima do texto, caso o Supremo entenda ser possível conservar os dispositivos e, ainda assim, neutralizar completamente o vício por estreitamento interpretativo.

243. Portanto, o que se busca é em primeiro lugar a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, ou reconhecimento de inaplicabilidade sancionatória do regime impugnado, no segmento psicossocial, até que exista densificação normativa geral, clara,

---

198 STF, Súmula Vinculante nº 37, com reafirmação de que não cabe ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo; e portal “Constituição e o Supremo”, que registra que o Judiciário não está autorizado a alterar texto normativo para lhe dar redação diversa da contemplada pelo legislador. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1961> e <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/constituicao.asp>. Acesso em: 27 mar. 2026.

prospectiva e vinculante apta a satisfazer a legalidade, o devido processo, a segurança jurídica, a proporcionalidade e a proteção de dados.

244. Em segundo lugar, como consequência prática dessa declaração, deve haver a suspensão das autuações, multas e demais medidas coercitivas baseadas exclusivamente na disciplina psicossocial da NR-1, preservando-se a atuação orientativa, educativa e preventiva da Inspeção do Trabalho.

245. Por fim, subsidiariamente, caso o Supremo entenda por preservar a produção imediata de efeitos da norma, deveria ser ao menos imposta interpretação conforme à Constituição para excluir as leituras e práticas administrativas inconstitucionais detalhadas na presente ADPF.

#### XIX. DA MEDIDA CAUTELAR

246. A tutela cautelar é indispensável e encontra amparo direto no art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999.<sup>199</sup> Seus pressupostos estão presentes de forma particularmente intensa: há plausibilidade jurídica robusta e há perigo concreto de dano institucional, econômico, informacional e litigioso caso a eficácia sancionatória do regime impugnado se inaugure antes do controle constitucional pelo Supremo Tribunal Federal.<sup>200-201</sup>

247. **Fumus boni iuris.** Há plausibilidade jurídica elevada na afirmação de que a legalidade administrativa, quando se projeta em ambiente de polícia e sanção, exige densidade mínima do dever. Há plausibilidade elevada na tese de que o Estado não pode, ao mesmo tempo, reconhecer oficialmente que não existe metodologia obrigatória e aproximar a autuação como se o padrão de conformidade estivesse plenamente fechado.<sup>202</sup> Há plausibilidade elevada, ainda,

---

199 BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

200 STF, ADPF 898 MC/DF, Rel. Min. Roberto Barroso: suspensão cautelar de portaria do Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF898Liminar.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

201 STF, ADPF 1043 MC, decisão cautelar em que a Corte destacou os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima diante de alteração normativa abrupta e desorganizadora. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF1.043MC4.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

202 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho e

na tese de que a expressão “relacionados ao trabalho” funciona como limite material, de que a remissão à NR-17 não autoriza universalização da AET e de que a coleta de dados sensíveis não pode ser transformada em prova ordinária de conformidade.<sup>203-204-205-206-207</sup>

248. A plausibilidade é reforçada pelos próprios documentos públicos do Ministério do Trabalho e Emprego. O Guia esclarece que a avaliação deve incidir sobre condições de trabalho, e não sobre sintomas individuais; o Manual afirma que não substitui o texto legal da NR-1 e que não é obrigatória a utilização de metodologia específica; e a notícia oficial de 24 de abril de 2025 reconheceu a necessidade de fase educativa, de orientação técnica e de transição até o marco

---

de que o Manual não substitui o texto legal da NR-1. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

203 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: esclarece que a abordagem incide sobre riscos relacionados ao trabalho e suas condições de organização. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

204 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: enfatiza que a avaliação se volta às condições em que o trabalho é realizado, e não a sintomas ou sinais individuais. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

205 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 17 – Ergonomia, item 17.3.2: hipóteses de exigência da AET para aprofundamento analítico. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/norma-regulamentadora-no-17-nr-17>. Acesso em: 27 mar. 2026.

206 STF, ADI 6387 MC/DF: reconhecimento da tutela do direito fundamental à proteção de dados pessoais e necessidade de salvaguardas adequadas. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi6387mc.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

207 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), art. 6º: princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança, prevenção e responsabilização. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/13709.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

de 26 de maio de 2026.<sup>208-209-210-211</sup> A requerente, portanto, não inventa um déficit regulatório; ela apenas demonstra, com base em documentos oficiais, que esse déficit existe e que a Administração o conhece.

249. **Periculum in mora.** O perigo da demora é objetivo. O Ministério do Trabalho e Emprego anunciou expressamente que a autuação pela Inspeção do Trabalho começará em 26 de maio de 2026.<sup>212</sup> A Portaria MTE nº 765/2025 prorrogou a vigência da nova redação exatamente até a véspera desse marco.<sup>213</sup> A proximidade temporal entre o ajuizamento da ação e o início da fase punitiva elimina qualquer espaço confortável para aguardar o julgamento final sem tutela de urgência.

250. O dano projetado é múltiplo e já pode ser concretamente descrito.

251. Há dano administrativo-financeiro imediato, porque a NR-28 prevê gradação de multas conforme número de empregados, natureza e gravidade da infração, com reajuste anual

---

208 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Guia de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho: enfatiza que a avaliação se volta às condições em que o trabalho é realizado, e não a sintomas ou sinais individuais. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/guia-nr-01-revisado.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

209 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que o Manual não substitui o texto legal da NR-1. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

210 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Manual do Capítulo 1.5 – GRO/PGR da NR-1: afirmação expressa de que não é obrigatória a utilização de metodologia ou ferramenta específica para avaliação dos riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual\\_gro\\_pgr\\_da\\_nr\\_1.pdf/view](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf/view). Acesso em: 27 mar. 2026.

211 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e autuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

212 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Notícia oficial de 24 de abril de 2025 sobre a inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO: fase educativa, guia, manual e autuação a partir de 26 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/abril/inclusao-de-fatores-de-risco-psicossociais-no-gro-comeca-em-carater-educativo-a-partir-de-maio>. Acesso em: 27 mar. 2026.

213 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 765, de 15 de maio de 2025, publicada no DOU: prorrogação da vigência para 25 de maio de 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-765-de-15-de-maio-de-2025-629790381>. Acesso em: 27 mar. 2026.

vinculado ao art. 634, § 2º, da CLT; e a Portaria MTE nº 1.131/2025 fixou valores que, no campo de segurança do trabalho, vão de R\$ 693,11 a R\$ 6.935,56 e, em medicina do trabalho, de R\$ 415,87 a R\$ 4.160,89. Em um regime que pode se desdobrar por estabelecimento, por item documental, por ciclo de fiscalização e por reiteração de supostas insuficiências, a contingência econômica é incremental e potencialmente cumulativa, sem que o setor regulado disponha de padrão objetivo mínimo para orientar sua conduta ex ante.<sup>214-215</sup>

252. Há dano trabalhista e indenizatório iminente, porque a insegurança normativa da NR-1 psicossocial tende a se somar a um ambiente jurisprudencial mais permeável à discussão de doença ocupacional sem as antigas barreiras formais. O art. 118 da Lei nº 8.213/1991 assegura estabilidade provisória ao empregado acometido por doença ocupacional equiparada; e o TST, no Tema 125 do IRR, firmou tese de que essa estabilidade não depende de afastamento superior a quinze dias nem da percepção de benefício acidentário, desde que posteriormente reconhecido onexo causal ou concausal. Não há automatismo de responsabilidade, mas há inequívoca ampliação do potencial litigioso. Somem-se a isso os efeitos civis dos arts. 186, 927, 944 e 950 do Código Civil, e percebe-se que cada episódio de afastamento, atestado ou diagnóstico passa a ter aptidão acrescida para desdobrar-se em pedidos de reintegração, indenização substitutiva, danos morais, danos materiais e pensão.<sup>216-217-218-219</sup>

---

214 BRASIL. Norma Regulamentadora nº 28 – Fiscalização e Penalidades, especialmente item 28.3.3 e Anexo I, com gradação de multas e previsão de reajuste anual. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-28-atualizada-2026.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

215 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.131, de 3 de julho de 2025, com parâmetros atualizados para aplicação das multas administrativas trabalhistas. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/credito-do-trabalhador/legislacao-do-governo-federal/portaria-mte-no-1-131-de-3-de-julho-de-2025-multas.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

216 BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, especialmente arts. 20, II, 59, 60, § 11-A, e 118. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

217 TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Tema 125 dos recursos repetitivos (IRR): para fins de estabilidade provisória do art. 118 da Lei nº 8.213/1991, não é necessário afastamento superior a quinze dias nem percepção de auxílio-doença acidentário, desde que reconhecido onexo causal ou concausal. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/0/IRR125.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

218 BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho, art. 896-C, e BRASIL. Código de Processo Civil, art. 927, quanto à formação e à observância de precedentes. Disponíveis em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm) e [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

219 BRASIL. Código Civil, arts. 186, 927, 944 e 950. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

253. Há dano previdenciário-documental relevante, porque a Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13/2026 redesenhou a análise documental do auxílio por incapacidade temporária. O novo modelo admite concessão ou indeferimento por parecer técnico fundado em documentos médicos, permite natureza acidentária mediante reconhecimento do nexó técnico previdenciário e autoriza que a data de início da doença seja fixada também a partir das informações do requerente, da documentação apresentada, da história natural e da fisiopatologia da doença ou do histórico médico-pericial. Isso não autoriza imputação automática ao empregador, mas faz com que a documentação clínica inicial passe a circular com maior força probatória institucional, justamente em um ambiente em que a NR-1 não delimitou com segurança o espaço entre prevenção organizacional e responsabilização retrospectiva.<sup>220-221</sup>

254. Há, ademais, dano sistêmico, porque o contencioso já está em expansão. Segundo a Fundacentro, com base em dados do Ministério da Previdência Social, o Brasil registrou 472.328 afastamentos por transtornos mentais em 2024, aumento de 68% em relação ao ano anterior; e, em outra notícia oficial, a própria Fundação registrou que apenas 9.827 foram reconhecidos como do trabalho. O TRT da 15ª Região, por sua vez, noticiou aumento de 15% nas ações envolvendo acidente do trabalho entre 2023 e 2024 e de 14,5% no início de 2025. Inaugurar, nesse contexto, uma fase nacional de autuações fundada em norma ainda aberta significa adicionar combustível jurídico a um sistema já tensionado por nexó, causalidade, afastamento, estabilidade e indenização.<sup>222-223</sup>

---

220 BRASIL. Ministério da Previdência Social e Instituto Nacional do Seguro Social. Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13, de 23 de março de 2026, que disciplina a análise documental para auxílio por incapacidade temporária. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-mps/inss-n-13-de-23-de-marco-de-2026-694778266>. Acesso em: 27 mar. 2026.

221 BRASIL. Ministério da Previdência Social. “Novo Atestmed acelera a decisão de análise de benefícios por incapacidade temporária”, notícia oficial de 24 de março de 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2026/marco/novo-atestmed-acelera-a-decisao-de-analise-de-beneficios-por-incapacidade-temporaria>. Acesso em: 27 mar. 2026.

222 FUNDACENTRO. “Abril Verde alerta para a saúde e segurança no trabalho”, notícia oficial que registra 472.328 afastamentos por transtornos mentais em 2024, com aumento de 68% em relação ao ano anterior. Disponível em: <https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2025/abril/abril-verde-alerta-para-a-saude-e-seguranca-no-trabalho>. Acesso em: 27 mar. 2026.

223 FUNDACENTRO. “Ato e Canto pela Vida será realizado em 27 de abril na capital paulista”, notícia oficial que menciona 472 mil benefícios por transtornos mentais em 2024, dos quais apenas 9.827 reconhecidos como do trabalho. Disponível em:

255. Há, por fim, dano informacional, porque a insegurança metodológica induz supercoleta de dados pessoais sensíveis, medicalização probatória da conformidade e abertura de bases internas de informações clínicas ou subjetivas sem necessidade estrita, em afronta direta à LGPD e à proteção constitucional de dados pessoais.<sup>224-225-226</sup>

256. **Ausência de perigo de irreversibilidade inversa relevante.** A cautelar aqui pedida não desestrutura a política pública de prevenção. Ela não elimina a tutela da saúde mental no trabalho. Ela não impede orientação, inspeção educativa, diálogo institucional, recomendação técnica ou exigência de reorganização interna voluntariamente assumida pela empresa. A medida apenas retira, provisoriamente, a aptidão punitiva do regime impugnado. Em outras palavras: mantém-se o plano preventivo; susta-se o plano sancionatório. Esse desenho é proporcional e institucionalmente prudente. A Administração continua podendo orientar, acompanhar, educar, dialogar e preparar o sistema. O que não poderá fazer, até o julgamento final, é atuar com base em disciplina ainda carente de densidade constitucional mínima.

257. **Conteúdo da medida cautelar requerida.** Diante disso, requer-se a concessão de medida cautelar para:

- a) suspender imediatamente, até o julgamento final da presente arguição, a eficácia sancionatória dos itens 1.5.3.1.4, 1.5.3.2.1, 1.5.4.4.2.1, 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3 da NR-1, tal como alterados pela Portaria MTE nº 1.419/2024, na parte em que sirvam de fundamento para autuações, multas, notificações punitivas ou outras medidas coercitivas relacionadas a fatores de risco psicossociais;

---

<https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2025/abril/ato-e-canto-pela-vida-sera-realizado-em-27-de-abril-na-capital-paulista>. Acesso em: 27 mar. 2026.

224 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), art. 5º, II: dados referentes à saúde como dados pessoais sensíveis. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

225 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), art. 6º: princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança, prevenção e responsabilização. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 27 mar. 2026.

226 STF, ADI 6387 MC/DF: reconhecimento da tutela do direito fundamental à proteção de dados pessoais e necessidade de salvaguardas adequadas. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi6387mc.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2026.

- b) determinar que, no período de vigência da cautelar, a atuação estatal sobre o tema permaneça restrita a orientação, fiscalização educativa e medidas não sancionatórias, vedada a lavratura de autos de infração ou a imposição de sanções exclusivamente fundadas na atual disciplina psicossocial da NR-1;
- c) vedar, em qualquer hipótese, que a fiscalização exija, como condição de não autuação, metodologia, checklist, escala, questionário, matriz, protocolo ou ferramenta específica não previamente positivada em ato normativo geral e vinculante;
- d) vedar a exigência automática de AET, de dados clínicos nominativos, de diagnósticos, de histórico terapêutico ou de qualquer outra categoria de dado pessoal sensível como prova ordinária de conformidade;
- e) vedar a rejeição da AEP, do método escolhido, da documentação produzida ou das medidas implementadas com base em juízos genéricos de insuficiência desprovidos de motivação técnica individualizada;
- f) determinar a comunicação imediata da decisão cautelar, uma vez deferida, ao Ministério do Trabalho e Emprego, à Secretaria de Inspeção do Trabalho e às unidades competentes da Auditoria-Fiscal do Trabalho, para uniformização nacional da orientação administrativa enquanto perdurar a decisão.

258. **Pedido cautelar subsidiário.** Subsidiariamente, caso Vossa Excelência entenda excessiva a suspensão global da eficácia sancionatória acima descrita, requer-se ao menos que seja vedada, até o julgamento final, qualquer autuação fundada exclusivamente em:

- i) ausência de metodologia específica não positivada;
- ii) ausência de AET sem demonstração concreta da hipótese normativa que a exigiria;
- iii) ausência de dados clínicos individuais;
- iv) juízo genérico de insuficiência desacompanhado de motivação técnica individualizada;
- v) consideração de fatores extralaborais como núcleo da imputação de desconformidade;

- vi) utilização automática de atestados, afastamentos, benefícios por incapacidade ou narrativas clínicas iniciais como sucedâneo de demonstração do descumprimento patronal.

## XX. DOS PEDIDOS FINAIS

259. Diante do exposto, requer-se:

1. o conhecimento da presente arguição, reconhecendo-se a legitimidade ativa da CONFENEN, a relevância constitucional da controvérsia e a inexistência de outro meio igualmente eficaz para sanar a lesividade;
2. a concessão da medida cautelar, nos termos do capítulo anterior, com a imediata suspensão da eficácia sancionatória do regime impugnado e a vedação de autuações fundadas na atual disciplina psicossocial da NR-1;
3. a solicitação de informações às autoridades responsáveis pela edição e implementação dos atos impugnados, nos termos da Lei nº 9.882/1999;
4. a oitiva da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, na forma legal;
5. ao final, o julgamento de procedência da presente arguição, para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, ou reconhecer a inaplicabilidade sancionatória, dos itens 1.5.3.1.4, 1.5.3.2.1, 1.5.4.4.2.1, 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3 da NR-1, na redação dada pela Portaria MTE nº 1.419/2024, na parte em que pretendem sustentar autuações, multas, notificações punitivas ou outras medidas coercitivas relacionadas a fatores de risco psicossociais sem prévia densificação normativa mínima, geral, clara, prospectiva e vinculante;
6. como consequência do pedido principal, seja assentado, com eficácia erga omnes e efeito vinculante, que:

6.1. enquanto não houver densificação normativa constitucionalmente suficiente, a disciplina psicossocial da NR-1 não pode servir de base para atuação punitiva;

6.2. no período intermediário, permanece legítima apenas a atuação educativa, orientativa e preventiva da Administração, vedada a conversão da atual moldura normativa em fundamento direto de sanção;

6.3. a Administração não pode exigir metodologia, checklist, escala, questionário, matriz ou protocolo específico não previamente positivado em ato normativo vinculante;

6.4. a remissão à NR-17 não autoriza universalização da AET, devendo a sua exigência observar, estritamente, as hipóteses normativas de aprofundamento previstas no próprio texto regulamentar;

6.5. a atual disciplina não autoriza a exigência ordinária de dados clínicos nominativos, diagnósticos, histórico terapêutico, medicação, sintomas individuais ou outras categorias de dados pessoais sensíveis como prova padrão de conformidade;

6.6. a mera existência de sofrimento individual, afastamento, atestado, relato subjetivo ou diagnóstico não equivale, por si só, a prova automática de desconformidade empresarial;

6.7. eventual avaliação crítica da atuação empresarial exigirá, sempre, motivação técnica individualizada, concreta e reforçada, vedados juízos genéricos de insuficiência.

7. subsidiariamente, caso o Supremo entenda ser possível preservar a produção imediata de efeitos da norma, requer-se que seja conferida interpretação conforme à Constituição ao capítulo 1.5 da NR-1, tal como alterado pela Portaria MTE nº 1.419/2024, em articulação com a Portaria MTE nº 765/2025 e os atos oficiais de implementação nacional, para assentar que:

7.1. a expressão “fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho” restringe o âmbito da avaliação às condições e à organização do trabalho, não autorizando a consideração central de fatores extralaborais, pessoais, familiares ou clínicos;

7.2. a integração entre NR-1 e NR-17 não autoriza a universalização da AET, devendo-se observar a centralidade da AEP e as hipóteses específicas de aprofundamento previstas na NR-17;

7.3. a organização pode selecionar as ferramentas e técnicas adequadas ao risco ou à circunstância em avaliação, vedada a imposição ex post de metodologia, checklist, escala, questionário, matriz ou protocolo não positivado em ato normativo vinculante;

7.4. o GRO/PGR constitui obrigação de meio qualificado, vedado o nexo automático entre sofrimento individual e descumprimento da NR-1;

7.5. eventual rejeição do método adotado, da documentação produzida, da AEP realizada ou das medidas implementadas exige motivação técnica individualizada e reforçada, apta a assegurar contraditório real;

7.6. a disciplina impugnada não autoriza exigência ordinária de dados clínicos nominativos ou outras categorias de dados pessoais sensíveis como prova padrão de conformidade, devendo ser observados os princípios da LGPD e a centralidade de evidências organizacionais, agregadas e proporcionais;

7.7. Guia e Manual possuem função orientativa e interpretativa, não podendo ser convertidos em fontes autônomas de dever sancionatório;

7.8. a fiscalização e a eventual sanção devem observar proporcionalidade material, inclusive considerando porte, estrutura, recursos disponíveis e complexidade organizacional da instituição de ensino quando juridicamente relevantes.

8. subsidiariamente em grau ulterior, caso ainda assim se entenda necessário maior amadurecimento normativo, requer-se que o Supremo assente, com efeito vinculante, que não poderá haver autuação punitiva em matéria de riscos psicossociais enquanto não sobrevier, se o Poder Executivo optar por manter regime sancionatório nessa matéria, ato normativo geral e vinculante que densifique objetivamente, ao menos:

- 8.1. o conceito operacional de fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho;
- 8.2. a articulação prática entre NR-1 e NR-17;
- 8.3. as hipóteses de suficiência da AEP e de exigibilidade da AET;
- 8.4. o padrão documental mínimo de conformidade;
- 8.5. os limites do tratamento de dados pessoais sensíveis nesse contexto.

Termos em que,

Pede deferimento.

São Paulo, 30 de março de 2026.

**JOÃO PEDRO EYLER PÓVOA**  
**OAB/RJ 88.922**

**JORGE GONZAGA MATSUMOTO**  
**OAB/SP 198.207**

**CHEDE DOMINGOS SUAIDEN**  
**OAB/SP 234.228**

**FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA**  
**OAB/RJ 69.114**