

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.316 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
ADV.(A/S)	: JOÃO PEDRO EYLER PÓVOA
ADV.(A/S)	: JORGE GONZAGA MATSUMOTO
ADV.(A/S)	: CHEDE DOMINGOS SUAIDEN
ADV.(A/S)	: FRANCISCO CARLOS ROSAS GIARDINA
INTDO.(A/S)	: MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES E IMPORTADORES DE LUBRIFICANTES - SIMEPETRO
ADV.(A/S)	: IRINEU GALESKI JUNIOR
ADV.(A/S)	: ANDRE DE ALMEIDA RODRIGUES
ADV.(A/S)	: FRANCILIANO BACCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS PROFESSORES DE SÃO PAULO - SINPROSP
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
ADV.(A/S)	: EDUARDO SURIAN MATIAS
ADV.(A/S)	: NILO DA CUNHA JAMARDO BEIRO
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DOS PROFESSORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - FEPESP
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
ADV.(A/S)	: EDUARDO SURIAN MATIAS
AM. CURIAE.	: INSTITUTO MAIS CIDADANIA
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES - CNR
ADV.(A/S)	: RAFAEL THOMAZ FAVETTI
ADV.(A/S)	: GUILHERME MOACIR FAVETTI
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ - FIEP
ADV.(A/S)	: MARCO ANTONIO GUIMARAES
ADV.(A/S)	: RODRIGO POZZOBON
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE

	ENSINO - CONTEE
ADV.(A/S)	: JOSÉ GERALDO DE SANTANA OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE BITTENCOURT AMUI DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: CENTRAL BRASILEIRA DO SETOR DE SERVIÇOS - CEBRASSE
ADV.(A/S)	: DIOGO TELLES AKASHI

VOTO:

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Conforme relatado, trata-se de de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido cautelar, ajuizada pela **Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN)** contra *“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”*. (e-doc. 1, p. 1/2).

2. Em termos mais específicos, a presente arguição impugna: *(i)* 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 da NR-1, na redação conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024**, na parte em que pretende produzir eficácia sancionatória imediata em matéria de fatores de riscos psicossociais relacionados ao trabalho; *(ii)* a **Portaria MTE nº 765, de 2025**, que definiu a data de 26 de maio de 2026 como data de início de vigência do item 1.5 da NR-1; e *(iii)* a **notícia institucional** do MTE de 24 de abril de 2025, o **Guia** de Informações sobre os Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho, bem como o **Manual** de Interpretação e Aplicação do Capítulo 1.5 da NR-1.

3. Ao apreciar o pedido cautelar formulado, **deferir parcialmente a medida requerida** nos seguintes termos:

“15. Antecipo, desde logo, que, buscando viabilizar a construção de solução dialógica, capaz de melhor sanear as dificuldades práticas alegadas na aplicação da norma, sem que com isso se flexibilize o grau de proteção dos direitos fundamentais que a regulamentação impugnada visa tutelar, entendo ser o caso de **deferir parcialmente a medida cautelar** requerida, tão somente para suspender a eficácia sancionadora das normas impugnadas, **a fim de viabilizar a tentativa de conciliação entre a requerente e aos atores governamentais envolvidos**, com vistas ao equacionamento das dúvidas e lacunas suscitadas pelos autores, superando a alegada vagueza do regramento atual, e conferindo-lhe maior grau de certeza e objetividade, em consonância com os parâmetros que o primado da segurança jurídica impõe ao disciplinamento de normas sancionatórias.

16. Com esse desiderato, como condição para o desenlace das tratativas conciliatórias, **suspendo, por 90 (noventa) dias, tão somente a eficácia 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 conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024), **na parte em que sirvam de fundamento para autuações, multas, notificações punitivas ou outras medidas coercitivas relacionadas a fatores de risco psicossociais.**

17. Nada obstante, antes de passar à análise dos pedidos cautelares, destaco que a Advogado-Geral da União defendeu o não conhecimento da ação argumentando: *(i)* a ausência de **legitimidade ativa** da CONFENEN, ante a ausência de pertinência temática entre os fins institucionais da requerente e o objeto da presente arguição; e *(ii)* o não atendimento ao requisito da **subsidiariedade** e a ausência de **ofensa direta** ao

texto constitucional.

18. Quanto à **legitimidade ativa** da requerente, recorro que, no caso das **confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional**, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 103, inciso IX, da Constituição (bem como o art. 2º da Lei nº 9.868/1999), impôs a necessidade de observância de certos **requisitos** para a comprovação da capacidade processual dessas entidades, a saber: *(i)* representação de categoria que seja qualificada como *empresarial* ou *profissional* (ADI nº 4.294 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 01/07/2016, p. de 05/09/2016); *(ii)* representação que abranja a *totalidade* da categoria empresarial ou profissional (ADI nº 5.320 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/11/2015, p. 07/12/2015); *(iii)* caráter *nacional* da representatividade, com a presença da entidade em pelo menos 9 (*nove*) *estados* da federação (ADI nº 4.230 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 01/08/2011, p. 14/09/2011); e *(iv)* *pertinência temática* entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da ação direta ou da arguição (ADI nº 4.722 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 02/12/2016, p. 15/02/2017).

19. No presente caso, além de preencher os requisitos da **representatividade nacional** e da **totalidade da categoria** representada, a CONFENEN também cumpre o requisito da **pertinência temática**, uma vez que os atos do Poder Público impugnados têm o condão de afetar diretamente o interesse de seus representados e, com isso, sua finalidade institucional.

20. Ainda que as alterações promovidas pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024, na Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1) não atinjam exclusivamente as instituições de ensino representadas pela CONFENEN - *afinal, a legislação impugnada é aplicável a todas as empresas públicas e privadas, urbanas e rurais, com empregados celetistas* - é inegável a existência de vínculo direto entre as finalidades da requerente e o objeto da presente arguição.

21. Ademais, recorro que, nos termos da jurisprudência

desta Corte, **as entidades de classe podem provocar o controle abstrato de normas cujo âmbito de incidência extrapole a categoria econômica ou profissional representada, bem como quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários** (cf. ADI nº 6.365/TO, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 14/02/2024, p. 22/02/2024; ADI nº 4.203/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 30/10/2014, p. 02/02/2015).

22. Quanto aos **requisitos da subsidiariedade** e da **ofensa direta à Constituição**, compreendo que ambos, ao menos em sede de exame preliminar, foram devidamente demonstrados pela requerente, considerando: *(i)* que a presente arguição seria a única a medida judicial apta a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata tendo em vista os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional (cf. ADPF nº 1.172/PR, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 25/02/2026, p. 10/04/2026); e que *(ii)* os atos do Poder Público impugnados - *em especial a Portaria MTE nº 1.419, de 2024* - têm o potencial de ofensa direta ao texto constitucional, considerando que o tema objeto da regulação estatal e, sobretudo, a sua aplicação envolvem debates sobre direitos fundamentais.

23. Dessa forma, considero que **a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental**, nesse primeiro exame, **preenche os requisitos necessários para o seu regular processamento**, inclusive no que se refere ao **princípio da subsidiariedade** (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882, de 1999).

24. Superadas as questões preliminares, **passo ao exame propriamente dito dos pedidos cautelares**.

25. Nesse contexto, cumpre advertir que a apreciação dos pedidos liminares **limita-se** ao que foi expressamente requerido em sede cautelar pela CONFENEN, deixando-se a apreciação das demais questões constitucionais apontadas na inicial para o

julgamento definitivo de mérito.

26. Assim, a questão ora em debate consiste em **saber se 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 da NR-1 (com redação conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024) devem ter sua “eficácia sancionatória” parcialmente suspensa cautelarmente, apenas quanto aos fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho.**

27. Saliento que a **Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1)**, que estabelece as diretrizes gerais de segurança e saúde no trabalho (SST), teve o seu **item 1.5** alterado pela **Portaria MTE nº 1.419, de 2024**. Com essa modificação, além dos riscos que decorrem de agentes físicos, químicos, biológicos, riscos de acidentes e riscos relacionados aos fatores ergonômicos, passou a ser obrigatório incluir no gerenciamento de riscos operacionais (GRO) os **“fatores de riscos psicossociais relacionados ao trabalho”**. Especificamente quanto aos **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**, tais dispositivos passaram a determinar o seguinte:

‘1.5.3.1.4 O gerenciamento de riscos ocupacionais deve abranger os riscos que decorrem dos agentes físicos, químicos, biológicos, riscos relacionados aos fatores ergonômicos, **incluindo os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho.**

[...]

1.5.3.2.1 A organização deve considerar as condições de trabalho, **nos termos da NR-17, incluindo os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho.**

[...]

1.5.4.4.2.1 **A organização deve selecionar as ferramentas e técnicas de avaliação de riscos que sejam adequadas ao risco ou circunstância em avaliação.**

1.5.4.4.2.2 A organização deve detalhar em documento os critérios das gradações de severidade e de probabilidade, os níveis de risco, os critérios de classificação de riscos e de tomada de decisão utilizados no gerenciamento de riscos ocupacionais.

[...]

1.5.4.4.5.3 Para a probabilidade de ocorrência das lesões ou agravos à saúde decorrente de fatores ergonômicos, incluindo os fatores de riscos psicossociais relacionados ao trabalho, **a avaliação de risco deve considerar as exigências da atividade de trabalho e a eficácia das medidas de prevenção implementadas.**' (destaquei).

28. Conforme se observa da leitura dos dispositivos, além da expressa inclusão dos "*fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho*" (**item 1.5.3.1.4**), a Portaria MTE nº 1.419, de 2024: **(i)** faz remissão ao disposto na NR-17 (ergonomia), que trata das diretrizes e dos requisitos que permitem a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, de modo a proporcionar conforto, segurança, saúde e desempenho eficiente no trabalho (**item 1.5.3.2.1**); **(ii)** confere aos destinatários das normas (empregadores públicos e privados, urbanos e rurais) a decisão sobre as ferramentas e técnicas de avaliação de riscos que deverão ser empregadas para fins de cumprimento das suas determinações (**item 1.5.4.4.2.1**); e **(iii)** elenca os elementos que devem constar do documento, para fins de comprovação do gerenciamento dos riscos ocupacionais (**item 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3**).

29. No que se refere a tais disposições, a requerente aponta que **a nova redação conferida ao item 1.5 da NR-1 não é dotada de densidade normativa suficiente para que as empresas saibam - de forma clara e objetiva - quais são os requisitos que devem ser observados, para fins de efetivo cumprimento da**

norma.

30. Em outros termos, “o *desenho normativo atual*” conferido à NR-1 pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024, criaria “*obrigação nacional de gerenciamento, documentação e tomada de decisão sobre riscos psicossociais*” (e-doc. 1, p. 11), sem definição clara e objetiva de quais critérios deveriam ser observados pelo setor privado na implementação da política pública.

31. Desse modo, de acordo com a CONFENEN, a NR-1 possuiria **cinco falhas estruturais**, *in verbis*:

‘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 indevida do conceito, sobretudo quando o tema é transportado do campo preventivo para o campo sancionatório.

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.

31. A **terceira falha** está na **delegação metodológica desacompanhada de blindagem contra sanção retrojetada**. 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. 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.

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. 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. Esses documentos, portanto, confirmam o déficit de densidade normativa; não o curam.' (e-doc. 1, p. 11-13, destaquei).

32. Para além dos dispositivos citados, a requerente afirmou que **os próprios atos produzidos pelo Poder Público a fim de orientar a aplicação da nova redação da NR-1 confirmariam essa falta de densidade normativa**.

33. Segundo a CONFENEN, no caso da **notícia oficial de 24 de abril de 2025**, o Ministério Público do Trabalho e Emprego informou 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 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” (e-doc. 1, p. 13-24).

34. Com efeito, a **Portaria MTE nº 765, de 2025**, prorrogou o início da vigência do item 1.5 da NR-1 para o dia 26 de maio de 2026. Prorrogação essa que, no entender da CONFENEN, *“revela que o próprio Poder Público reconheceu a complexidade técnica, operacional e interpretativa da matéria, bem como a necessidade de transição e adaptação.”* E ainda *“porque percebe a necessidade de maturação regulatória”* não podendo, *“depois, tratar como irrelevante a mesma carência de densidade que justificou o adiamento.”* (e-doc. 1, p. 23).

35. Quanto ao **Guia de Informações sobre Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho**, a requerente afirmou que nesse documento *“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”*. Desse modo, *“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”* (e-doc. 1, p. 25).

36. Já no que se refere ao **Manual de Interpretação e Aplicação do Capítulo 1.5 da NR-1**, a autora salientou que *“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”*. Logo, *“a futura atividade sancionatória não pode operar como se existisse checklist implícito*

obrigatório, tampouco pode ignorar diferenças estruturais entre organizações.” (e-doc. 1, p. 26).

37. De fato, observando, em especial, 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, da NR-1 (na redação conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024)** entendo que, ao menos em juízo perfunctório, se confirma a **dúvida objetiva** apontada pela requerente **quanto às condutas** que, por ação ou omissão dos empregadores, podem ser passíveis de sanção a ser aplicada pelo Poder Público.

38. Como visto, o **item 1.5.3.1.4** incluiu os *“fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho”* expressamente no gerenciamento de riscos ocupacionais (GRO). Contudo, a inclusão de tais riscos **não foi acompanhada da sua respectiva definição normativa**, que somente se encontra alinhavada, em forma de *orientação*, no Guia de Informações sobre Fatores de Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho.

39. Segundo as informações prestadas pela própria Presidência da República, *in verbis*:

‘23. Com base nesses elementos é que o Ministério do Trabalho e Emprego editou o ‘Guia de Informações sobre Fatores de Risco Psicossociais Relacionados ao Trabalho’, instrumento que visa orientar empregadores e trabalhadores sobre a nova exigência de inclusão dos fatores de risco psicossociais no Gerenciamento de Riscos Ocupacionais, além de explicar, de forma prática, como identificar, avaliar e controlar esses riscos, conforme noticiado no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego.

24. Referido guia assim conceitua os fatores de risco psicossociais para os fins do GRO:

‘FATORES DE RISCOS PSICOSSOCIAIS RELACIONADOS AO TRABALHO’ para fins de aplicação no GRO: perigos decorrentes de problemas na concepção, na organização e na gestão do trabalho, que podem gerar efeitos na saúde do trabalhador em nível psicológico, físico e social, como por exemplo o desencadeamento ou agravamento de estresse no trabalho, esgotamento, depressão, DORT, entre outros’ (e-doc. 65, p. 3-4)

40. Do mesmo modo, ao estabelecer que ‘[a] organização deve selecionar as ferramentas e técnicas de avaliação de riscos *que sejam adequadas* ao risco ou circunstância em avaliação’, o **item 1.5.4.4.2.1 da NR-1** confere a cada empregador a *possibilidade de escolha dos métodos* que serão utilizados para fins de enfrentamento aos riscos psicossociais relacionados ao trabalho. Sobre esse ponto, a única ressalva contida na NR-1 é que a metodologia eleita seja *adequada* ao risco ou à circunstância em avaliação.

41. Na sequência, o **item 1.5.4.4.2.2** estabelece que os empregadores devem ‘*detalhar em documento os critérios das gradações de severidade e de probabilidade, os níveis de risco, os critérios de classificação de riscos e de tomada de decisão utilizados no gerenciamento de riscos ocupacionais*’. Já o **item 1.5.4.4.5.3** dispõe que ‘*a avaliação de risco deve considerar as exigências da atividade de trabalho e a eficácia das medidas de prevenção implementadas*’. Assim, novamente, a obrigação imposta na NR-1 é de detalhamento dos critérios adotados pelos empregadores seja para definição dos riscos (*gradação de severidade, probabilidade, nível e classificação*), seja para as medidas adotadas em relação a tais riscos.

42. Quanto a **ausência de metodologia específica a ser seguida pelos empregadores**, a **Presidência da República** pontuou que ‘*uma conceituação estrita, fechada, talvez um elenco*

exaustivo dos fatores de risco psicossocial” ocasionaria “ao invés de segurança jurídica, prejudicial engessamento, uma vez que a imensa disparidade entre os ambientes de trabalho, heterogeneidade de seus destinatários e a inviabilidade de prévio conhecimento de todas as possíveis combinações de circunstâncias, reclama a edição de regulações mais abertas, evitando assim a rigidez excessiva e preservando a razoabilidade, proporcionalidade e efetividade na aplicação do normativo’ (e-doc. 65, p. 4).

43. Além disso, disse a Presidência que *‘a não definição de ferramentas de avaliação de riscos é uma opção regulatória deliberada, alinhada com os modelos internacionais de gestão, e que atende à complexidade dos riscos em razão da heterogeneidade dos ambientes de trabalho, a diversidade de portes das empresas, a variabilidade dos aspectos ergonômicos, inclusos os fatores psicossociais e a evolução constante do conhecimento científico’ (e-doc. 65, p. 6).*

44. Em que pese as justificativas apresentadas pela Presidência da República, **penso que os argumentos elencados somente seriam válidos se os dispositivos impugnados pela CONFENEN tivessem caráter eminentemente orientador - isto é, se estabelecessem apenas *standards* para atuação das empresas.**

45. Contudo, como critério para avaliação de condutas passíveis de sanção, **a previsão de conceitos abertos, subjetivos e sem a devida clareza quanto às condutas (omissivas e comissivas) esperadas e as respectivas sanções aplicáveis em caso de descumprimento parecem, ao menos em sede cautelar, contrárias aos princípios da legalidade, da taxatividade, do devido processo legal e, especialmente, da segurança jurídica.**

46. Ainda que os artigos 155, inciso I, e 200 da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei nº 5.452, de 1943) atribuam ao Ministério do Trabalho e Emprego a competência para dispor sobre normas regulamentares em

matéria de segurança e medicina do trabalho, essa competência deve ser exercida em observância aos parâmetros estabelecidos na lei e na Constituição - em especial, no que se refere ao exercício do poder de polícia em matéria de fiscalização trabalhista.

47. Em tema semelhante ao presente, este Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de afirmar que *'[a]s Agências Reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico em sua lei instituidora (standards), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os Poderes, Instituições e órgãos do poder público, estão submetidas ao princípio da legalidade (CF, art. 37, caput)'* (cf. ADI 7.031/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 08/08/2022, p. 16/08/2022).

48. Desse modo, especificamente em relação aos **itens 1.5.3.1.4, 1.5.4.4.2.1, 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3 da NR-1 (na redação conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024)**, a ausência de critérios objetivos para a definição *[a]* do que seriam os *'fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho'*; *[b]* da metodologia de prevenção; bem como *[c]* dos critérios de identificação e de enfrentamento dos riscos psicossociais, não permite que os empregadores consigam estabelecer - *de modo prévio, claro e objetivo* - qual será a avaliação do Poder Público em relação às suas condutas.

49. No que se refere ao **item 1.5.3.2.1**, onde se estabelece que *'[a] organização deve considerar as condições de trabalho, nos termos da NR-17'*, a requerente afirmou que a remissão genérica à NR-17 poderia gerar dúvidas objetivas acerca: *(i)* da utilização da avaliação ergonômica preliminar (AEP) como etapa prévia à análise ergonômica do trabalho (AET); e *(ii)* da coleta de dados sensíveis de empregados, em especial atestados médicos e

relatos individualizados.

50. Em relação a tais apontamentos, as informações da Presidência destacaram que *‘a NR-17 elenca os elementos que devem ser considerados para fins de organização do trabalho, a saber: a) as normas de produção; b) o modo operatório, quando aplicável; c) a exigência de tempo; d) o ritmo de trabalho; e) o conteúdo das tarefas e os instrumentos e meios técnicos disponíveis; e f) os aspectos cognitivos que possam comprometer a segurança e a saúde do trabalhador’* (e-doc. 65, p. 4).

51. Especificamente quanto às hipóteses de cabimento da **avaliação ergonômica preliminar (AEP)** e da **análise ergonômica do trabalho (AET)**, a Presidência da República esclareceu que *‘no processo do GRO, os aspectos ergonômicos são tratados inicialmente por meio da AEP (identificando perigos, avaliando o risco e adotando medidas de prevenção) e, quando ocorrer uma das situações elencadas no item 17.3.2 da NR-17, com a aplicação da AET, completando o ciclo de melhoria contínua na prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho’* (e-doc. 65, p. 5).

52. Sobre a **alegação de violação à intimidade e à proteção de dados pessoais**, as informações da Presidência destacaram que *‘segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, nesse processo de prevenção relativo às condições de trabalho, não devem ser considerados dados de avaliação do trabalhador, seja por qualquer meio, do médico do trabalho da empresa, de psicólogo ou de terceiros. A NR-01 não exige ‘acervo clínico individualizado’, como faz supor a inicial.’* (e-doc. 65, p. 7).

53. Quanto aos pontos, entendo que, **novamente, a ausência de critérios objetivos para definição dos procedimentos a serem seguidos pelos empregadores, inviabiliza a previsão de quais condutas serão aceitas pelo Poder Público e quais serão passíveis de sanção.**

54. O item 17.3.1 da NR-17 estatui que *‘[a] organização deve*

realizar a avaliação ergonômica preliminar das situações de trabalho que, em decorrência da natureza e conteúdo das atividades requeridas, demandam adaptação às características psicofisiológicas dos trabalhadores, a fim de subsidiar a implementação das medidas de prevenção e adequações necessárias previstas nesta NR'. Já os itens 17.3.2 e seguintes da NR-17, ao tratarem da análise ergonômica do trabalho (AET), prescreve o seguinte:

'17.3.2 A organização deve realizar Análise Ergonômica do Trabalho - AET da situação de trabalho quando:

a) observada a necessidade de uma avaliação mais aprofundada da situação;

b) identificadas inadequações ou insuficiência das ações adotadas;

c) sugerida pelo acompanhamento de saúde dos trabalhadores, nos termos do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional - PCMSO e da alínea "c" do subitem 1.5.5.1.1 da NR 01; ou

d) indicada causa relacionada às condições de trabalho na análise de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, nos termos do Programa de Gerenciamento de Riscos - PGR.

17.3.3 A AET deve abordar as condições de trabalho, conforme estabelecido nesta NR, incluindo as seguintes etapas:

a) análise da demanda e, quando aplicável, reformulação do problema;

b) análise do funcionamento da organização, dos processos, das situações de trabalho e da atividade;

c) descrição e justificativa para definição de métodos, técnicas e ferramentas adequados para a análise e sua aplicação, não estando adstrita à utilização de métodos, técnicas e ferramentas específicos;

- d) estabelecimento de diagnóstico;
- e) recomendações para as situações de trabalho analisadas; e
- f) restituição dos resultados, validação e revisão das intervenções efetuadas, quando necessária, com a participação dos trabalhadores.

17.3.4 As Microempresas – ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP enquadradas como **graus de risco 1 e 2** e o Microempreendedor Individual – MEI não são obrigados a elaborar a AET, mas devem atender todos os demais requisitos estabelecidos nesta NR, quando aplicáveis.

17.3.4.1 As ME ou EPP enquadradas como **graus de risco 1 e 2** devem realizar a AET quando observadas as situações previstas nas alíneas “c” e “d” do item 17.3.2.

17.3.5 Devem integrar o inventário de riscos do PGR:

- a) os resultados da avaliação ergonômica preliminar; e
- b) a revisão, quando for o caso, da identificação dos perigos e da avaliação dos riscos, conforme indicado pela AET.

17.3.6 Devem ser previstos planos de ação, nos termos do PGR, para:

- a) as medidas de prevenção e adequações decorrentes da avaliação ergonômica preliminar, atendido o previsto nesta NR; e
- b) as recomendações da AET.

17.3.7 O relatório da AET, quando realizada, deve ficar à disposição na organização pelo prazo de 20 (vinte) anos.

17.3.8 A organização deve garantir que os empregados sejam ouvidos durante o processo da avaliação ergonômica preliminar e na AET.’ (destaquei).

55. Ainda que a **NR-17** estabeleça as hipóteses de cabimento da AEP e da AET, **não fica objetivamente determinado** pela norma quando, *em matéria de riscos psicossociais*, as medidas adotadas e os dados recolhidos pelos empregadores serão considerados insuficientes, para fins de autuação por não atendimento à **NR-1**.

56. Nesse sentido, também em relação ao **item 1.5.3.2.1**, a **ausência de critérios objetivos** para a definição de quando as medidas adotadas e os dados recolhidos pelos empregadores serão considerados suficientes, não permite que os empregadores consigam estabelecer - *de modo prévio, claro e objetivo* - qual será a avaliação do Poder Público em relação às suas condutas.

57. Por todo o exposto, acolhendo as razões apresentadas pela requerente, entendo que **está configurado *fumus boni iuris*** no que se refere à possibilidade de utilização do itens 1.5.3.1.4, 1.5.4.4.2.1, 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3 da NR-1 (na redação conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024) como fundamento para autuações, multas, notificações punitivas ou outras medidas coercitivas relacionadas a fatores de risco psicossociais.

58. Quanto ao *periculum in mora*, justifica-se a concessão da medida cautelar no fato de a nova redação da NR-1 entra em vigor no dia 26 de maio de 2026. Nessa linha, destaca-se que o adiamento da eficácia da norma ocorrido em razão da Portaria MTE nº 765, de 2025, somente corrobora a necessidade de melhor aperfeiçoamento dos novos mecanismos estabelecidos pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024, antes de que as condutas exigidas dos empregadores possam resultar em aplicação de sanções.

59. Nada obstante, ainda que caracterizados os elementos que autorizam o deferimento - *ainda que parcial* - do pedido liminar, entendo que alguns **esclarecimentos adicionais** se mostram necessários.

60. Em primeiro lugar, é importante consignar que, conforme reconhecido pela própria CONFENEN e esclarecido pela Presidência da República, a **Portaria MTE nº 1.419, de 2024**, se apresenta como importante instrumento na prevenção de riscos no ambiente de trabalho (art. 7º, inciso XXI, da Constituição), notadamente os riscos relacionados ao adoecimento por fatores psicossociais relacionados ao trabalho.

61. Ademais, o ato normativo em questão - *que surge em um contexto nacional e internacional de aumento da preocupação com a saúde mental* - é resultado de interlocuções estabelecidas em sistema tripartite paritário, em que se garantiu a participação e o diálogo entre representantes do Estado, dos empregadores e dos trabalhadores.

62. Portanto, ainda que seja necessária a **suspensão da eficácia** de certos dispositivos da **Portaria MTE nº 1.419, de 2024**, nos termos acima expostos, ou seja, com o bloqueio de sua eficácia *tão somente para fins sancionadores*, a concessão da medida cautelar **deve estar atrelada à tentativa de solução conjunta e autocompositiva dos problemas práticos identificados para a aplicação concreta da atual redação da norma**, com vistas ao saneamento dos óbices indicados no plano fático, sem que se flexibilize o nível de proteção aos direitos fundamentais que as normas impugnadas buscam tutelar.

63. Nesse sentido, diante da **complexidade do tema em debate** (considerando, sobretudo, a *variedade* e a *quantidade* dos destinatários das regras previstas no item 1.5 da NR-1) e de sua **relevância social** (proteção dos trabalhadores em relação aos fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho), para além do exame de conformidade no plano da *validade* normativa, com a consequente declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade do regramento atacado, a presente arguição de descumprimento de preceito

fundamental deve buscar, por meio do **enfoque no plano da eficácia**, a **máxima efetividade dos direitos fundamentais envolvidos**.

64. Isso implica, necessariamente, que os atores sociais que participam da presente arguição promovam, em ambiente conciliativo, a construção de solução que busque **simultaneamente [a] suprir a baixa densidade normativa** identificada nos itens 1.5.3.1.4, 1.5.4.4.2.1, 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3 da NR-1 (na redação conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024), conferindo-lhes o grau de **objetividade** suficiente para que possam servir como fundamento para a imposição coercitiva dos comportamentos esperados, sem violação do princípio da **segurança jurídica**; sem deixar de **[b] garantir, de modo efetivo, a redução do adoecimento no trabalho** ocasionados por fatores de risco psicossociais.

65. Nesse contexto, encaminho os autos ao **Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL)** deste Supremo Tribunal Federal, a fim de que se promova a **tentativa de conciliação** entre a requerente e os demais interessados, **visando adequar a redação dos itens 1.5.3.1.4, 1.5.4.4.2.1, 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3 da NR-1 (na redação conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024) a padrões suficientes de objetividade e densidade normativa, necessários para a sua aplicação coercitiva e com vistas à concretização do princípio da segurança jurídica**.

66. Confiro o **prazo inicial de 90 (noventa) dias** para a realização dos trabalhos pelo NUSOL, **período pelo qual ficará suspensa eficácia 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 conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024)**, na parte em que sirvam de fundamento para autuações, multas, notificações punitivas ou outras medidas coercitivas referentes a fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho.

67. Findo o referido prazo, o processo deve ser objeto de nova apreciação por essa relatoria.

68. Esclareço que durante esse período de 90 (noventa) dias, **a nova redação conferida ao item 1.5 da NR-1 permanece válida no que se refere ao seu caráter de *standard* a ser observado pelos empregadores.**

69. Em outras palavras, mesmo que o Poder Público não possa estabelecer punições com fundamento nos itens 1.5.3.1.4, 1.5.4.4.2.1, 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3 da NR-1 (na redação conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024), **deve ser exigido que os empregadores sigam as diretrizes gerais fixadas na norma, cabendo à União exercer a fiscalização e atestar a suficiência ou não das condutas adotadas.** Assim, a impossibilidade de impor sanções não deve ser interpretada como obstáculo à expedição de recomendações e outras medidas de caráter informativo e de orientação.

70. Esclareço ainda que, tendo em vista que a redução dos riscos à saúde e à segurança no ambiente de trabalho é um direito fundamental garantido pela Constituição (art. 7º, inciso XXII), **a concessão da presente medida liminar também não deve ser interpretada como obstáculo para a autuação e aplicação de sanções a empregadores com fundamento em outras normas que igualmente protejam a saúde mental do trabalhador.**

71. Por fim, em complementação às informações prestadas pela Presidência da República (e-doc. 64 e 65), **solicito ao Ministério do Trabalho e Emprego esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados que tenham como objeto as NR-1 e NR-17,** devendo abordar, dentre outros aspectos que reputar relevantes, a *metodologia* e os *critérios* então definidos para que, a partir da eventual plena vigência normativa, sejam efetivamente identificadas as situações de desconformidade, lavrados os respectivos autos de infração e

aplicadas as respectivas sanções (inclusive com a descrição dos critérios para valoração do nível de desconformidade normativa, com a consequente valoração do *quantum* sancionatório respectivo).

DISPOSITIVO

72. Ante o exposto, com fundamento no art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/1999, e no art. 21, inciso V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **defiro parcialmente a medida cautelar, ad referendum do Plenário**, tão somente para suspender a eficácia sancionadora das normas impugnadas, **a fim de viabilizar a tentativa de conciliação entre a requerente e aos atores governamentais envolvidos**, com vistas ao equacionamento das dúvidas e lacunas suscitadas pelos autores, superando a alegada vagueza do regramento atual, e conferindo-lhe maior grau de certeza e objetividade, em consonância com os parâmetros que o primado da segurança jurídica impõe ao disciplinamento de normas sancionatórias.

73. Com esse desiderato, como condição para o desenlace das tratativas conciliatórias, **suspendo, por 90 (noventa) dias, tão somente a eficácia 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 conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024), **na parte em que sirvam de fundamento para autuações, multas, notificações punitivas ou outras medidas coercitivas relacionadas a fatores de risco psicossociais**.

74. Como decorrência das determinações *supra*, encaminho os autos ao **Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL)** deste Supremo Tribunal Federal, a fim de que se promova, dentro do prazo assinalado de 90 (noventa) dias, a **tentativa de conciliação** entre a requerente e os demais interessados, **visando adequar a redação dos itens 1.5.3.1.4, 1.5.4.4.2.1, 1.5.4.4.2.2 e 1.5.4.4.5.3 da NR-1** (na redação conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024) a padrões suficientes de

objetividade e densidade normativa, necessários para a sua aplicação coercitiva e com vistas à concretização do princípio da segurança jurídica.

75. Também fica suspensa, enquanto durar as tratativas conciliatórias, a eficácia de eventuais sanções que tenham sido aplicadas com fundamento nos 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 conferida pela Portaria MTE nº 1.419, de 2024), *no que se refere a fatores de risco psicossociais* relacionados ao trabalho.

76. Nos termos do art. 21, § 5º, do RISTF, promova-se a inclusão do feito, para julgamento do referendo da medida ora concedida, na pauta da próxima sessão do plenário virtual.

77. Por fim, promova-se a **intimação do Ministério do Trabalho e Emprego** para que sejam prestados esclarecimentos sobre os procedimentos de fiscalização adotados que tenham como objeto as NR-1 e NR-17, conforme descrito no item 71 da presente decisão.”

4. Nesse sentido, com base na fundamentação acima exposta, **voto pelo referendo integral da decisão cautelar.**

É como voto.