

NOTA ORIENTATIVA DA CONFENEN SOBRE A ADPF 1.316/DF E A PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO TRIPARTITE DOS RISCOS PSICOSSOCIAIS ORGANIZACIONAIS E ORIENTAÇÕES À REDE PRIVADA DE ENSINO

EMENTA

DIREITO DO TRABALHO. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. SEGURANÇA E SAÚDE OCUPACIONAL. GESTÃO DE RISCOS PSICOSSOCIAIS ORGANIZACIONAIS. CAPÍTULO 1.5 DA NR-1 / PORTARIA MTE Nº 1.419/2024. ADPF 1.316/DF. NOTA ORIENTATIVA INSTITUCIONAL.

1. CONTEXTO CONSTITUCIONAL E JUDICIAL: Suspensão cautelar, deferida pelo Relator Ministro André Mendonça e ratificada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, 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 do Capítulo 1.5 da NR-1, por manifesta indeterminação conceitual e déficit de densidade normativa, com remessa dos autos ao NUSOL/STF e à CTPP/MTE para repactuação tripartite.
2. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E TIPICIDADE STRICTO SENSU: Incompatibilidade da "tipicidade aberta" e do subjetivismo fiscal com os princípios constitucionais da legalidade, da tipicidade e da proporcionalidade (art. 5º, II e XXXIX, CF). Necessidade de definição taxativa dos fatores de risco psicossociais organizacionais e vedação ao uso sancionatório vinculante de Guias, Manuais e Notas Técnicas infralegais. Elencados nove quesitos essenciais que expõem a fragilidade técnico-jurídica da fiscalização baseada em conceitos subjetivos.
3. NATUREZA BIOPSISSOCIAL E MULTIFATORIAL DA SAÚDE MENTAL: Reconhecimento do caráter multifatorial do adoecimento psíquico (OMS, Ministério da Saúde). Inadmissibilidade da presunção de causalidade única do ambiente de trabalho. Obrigatoriedade de investigação e

dedução do nexo causal de fatores extralaborais pela auditoria fiscal e pelo PCMSO, abrangendo: (a) histórico psiquiátrico prévio e condições neuroquímicas endógenas; (b) conflitos familiares, violência doméstica, divórcio litigioso e alienação parental; (c) sobrecarga emocional derivada de luto ou cuidados a dependentes enfermos; (d) dependências comportamentais (bets, jogos de azar), uso de substâncias psicoativas e endividamento privado. O empregador não é segurador social universal da vida privada do empregado.

4. PROPOSTA NORMATIVA TRIPARTITE: Consolidação de minuta de Portaria Ministerial em linguagem imperativa e estruturada, contendo: (i) definição taxativa dos riscos organizacionais sob controle direto do empregador (art. 2º); (ii) obrigatoriedade de análise dos fatores pessoais e extralaborais, com descaracterização do nexo causal ocupacional quando prevalecerem vetores externos (art. 3º); (iii) presunção de conformidade pelo cumprimento de processos preventivos no PGR e vedação à autuação por diagnóstico individual isolado (art. 4º); (iv) AEP como instrumento regular e suficiente, com restrição da AET às hipóteses taxativas da NR-17 (art. 5º); (v) proteção ao sigilo médico e à LGPD, com vedação de inclusão de dados sensíveis no PGR/AEP/AET (art. 6º); (vi) caráter pedagógico dos instrumentos infralegais e nulidade do auto fundamentado exclusivamente neles (art. 7º); (vii) rito da dupla visita (art. 627 da CLT), notificação prévia de 90 dias e exigência de inércia injustificada para autuação (art. 8º); (viii) vacância pedagógica e transição de 12 meses, com caráter exclusivamente orientativo das fiscalizações e vedação de penalidades pecuniárias (art. 9º).
5. ORIENTAÇÕES PRÁTICAS À REDE PRIVADA DE ENSINO: Recomendações de conformidade preventiva ativa, incluindo revisão do PGR, fortalecimento da AEP, gestão de canais de denúncia com garantia de sigilo, proteção de dados sensíveis e postura estratégica em fiscalizações, com invocação da decisão do STF na ADPF 1.316/DF.

I. INTRODUÇÃO E CONTEXTO INSTITUCIONAL

A Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), no exercício de sua missão institucional de zelar pela higidez jurídica e operacional do setor educacional privado, apresenta esta Nota Orientativa em face dos

desdobramentos de sua a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1.316/DF. O cenário normativo da saúde e segurança do trabalho no Brasil atravessa um momento de profunda redefinição, exigindo das instituições de ensino uma postura técnica vigilante e estrategicamente alinhada aos novos paradigmas da responsabilidade civil e administrativa.

A gênese do conflito reside na edição da Portaria MTE nº 1.419/2024, que alterou o Capítulo 1.5 da Norma Regulamentadora nº 01 (NR-1). Sob o pretexto de gerenciar riscos psicossociais, o texto original introduziu dispositivos de tamanha fluidez conceitual que permitiam a transmutação do auditor-fiscal em um intérprete subjetivo da psique humana, conferindo-lhe o poder de sancionar empresas com base em critérios desprovidos de densidade normativa e objetividade. Diante desse arbítrio iminente, por provocação da CONFENEN, o Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão cautelar do Relator Ministro André Mendonça, posteriormente ratificada pelo Plenário, suspendeu 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 referida norma.

Atualmente, por determinação da Suprema Corte, o debate foi remetido ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF) e à Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP/MTE). Não se trata apenas de um ajuste gramatical, mas da necessidade imperativa de converter uma arquitetura defensiva, forjada no contencioso constitucional, em um texto regulamentar que ofereça objetividade, previsibilidade, taxatividade e segurança jurídica. Esta Nota transpondo integralmente a tese defensiva vitoriosa da CONFENEN, para uma proposta de texto normativo, visa blindar o setor educacional contra a "tipicidade aberta" e o subjetivismo fiscalizador.

II. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A INVALIDADE DA "TIPICIDADE ABERTA"

O Direito Administrativo Sancionador, enquanto emanção do poder punitivo estatal, não é um território livre para experimentações sociológicas. Ele submete-se, com rigor, aos princípios constitucionais da legalidade estrita, da tipicidade *stricto sensu* e da reserva legal (Art. 5º, II e XXXIX, CF). A norma que define uma infração deve ser dotada de clareza tal que permita ao administrado conformar sua conduta previamente ao comando estatal.

A crítica central da CONFENEN à redação suspensa da NR-1 reside no seu *déficit* de densidade normativa. Ao utilizar termos como "fatores psicossociais" sem uma definição taxativa de quais comportamentos organizacionais são proibidos, a Portaria MTE nº 1.419/2024 criou uma "tipicidade aberta". Tal fenômeno é o antessuporte do arbítrio, pois onde a lei é vaga, o fiscal é soberano. Para combater

essa indeterminação, elencamos 9 (nove) quesitos essenciais que demonstram a fragilidade técnica da fiscalização baseada em conceitos subjetivos:

- **Ausência de método científico padronizado:** Não existe, no estado atual da ciência, um protocolo universal e objetivo capaz de mensurar "estresse" ou "burnout" em nível coletivo que possa servir de base para uma atuação administrativa sem margem de erro.
- **Impossibilidade de responsabilização por sintomas clínicos:** A empresa gere processos e ambientes, não a biologia dos indivíduos. Punir a empresa por um diagnóstico clínico, sem demonstrar a falha específica na gestão, inverte a lógica da responsabilidade subjetiva.
- **Inobservância do rito da dupla visita:** O Art. 627 da CLT é cogente. Em temas de alta complexidade e normas imprecisas, a fiscalização deve ser, primeiramente, orientativa. A atuação direta viola o devido processo legal administrativo.
- **Usurpação da competência da AET/NR-17:** A tentativa de realizar inspeções genéricas sobre riscos psicossociais ignora que a Análise Ergonômica do Trabalho (AET) é o instrumento técnico específico e legalmente qualificado para tais diagnósticos.
- **Inexistência de critérios para canais de denúncia:** A norma exige "canais de escuta", mas não define o que é uma "escuta ativa" suficiente. Sem parâmetros, qualquer canal pode ser considerado "insuficiente" ao bel-prazer do fiscal.
- **Responsabilização por ausência de resultado psíquico:** O Direito não pode exigir que o empregador garanta a felicidade ou o equilíbrio mental pleno do empregado, mas sim que mantenha um ambiente seguro. A obrigação é de meio, não de resultado.
- **Ilegitimidade de instrumentos infralegais:** Guias, Manuais e Notas Técnicas não possuem força de lei. Utilizá-los como fundamento exclusivo para punições viola o princípio da legalidade.
- **Omissão na dosimetria da pena:** A norma suspensa não estabelecia critérios de gradação. Uma falha documental leve recebia o mesmo tratamento de uma exposição grave, ferindo a proporcionalidade.
- **Falta de previsão de verificação, análise e investigação da causa e concausa externa para as doenças:** Quando não se afere as causas e concausas externas de adoecimento do trabalhador, imputa uma responsabilidade inexistente do empregador.

III. A NATUREZA BIOPSIKOSSOCIAL E MULTIFATORIAL DA SAÚDE MENTAL

Conforme sustentado no artigo "*O Adoecimento Mental e a Responsabilidade Empresarial*" (Oliveira Junior, Delzio João de, 2026), a saúde mental é um fenômeno de complexidade biopsicossocial. A Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Ministério da Saúde são uníssomos ao estabelecer que o transtorno mental é multifatorial. Portanto, a presunção de causalidade única, o dogma de que "se adoeceu enquanto trabalhava, a culpa é do trabalho", é um anacronismo científico e um erro jurídico crasso.

O empregador não é, e não pode ser, o segurador social universal da vida privada do empregado. A investigação do nexo causal deve, obrigatoriamente, perquirir os seguintes vetores extralaborais:

- a) **Fatores biológicos e histórico psiquiátrico preexistente:** Devem ser considerados quadros neuroquímicos, predisposições genéticas latentes e transtornos de personalidade diagnosticados ou manifestos antes do vínculo empregatício.
- b) **Ambiente familiar e relações interpessoais privadas:** O impacto de divórcios litigiosos, alienação parental, violência doméstica ou conflitos sucessórios muitas vezes supera qualquer pressão laboral em termos de carga psíquica.
- c) **Sobrecarga emocional familiar:** O luto por entes queridos ou o desgaste hercúleo de cuidar de dependentes com doenças degenerativas ou incapacitantes são fatores que o PGR não pode "mitigar".
- d) **Dependências comportamentais e colapso financeiro:** O fenômeno contemporâneo das "bets" (jogos de azar online), o uso de substâncias psicoativas e o endividamento privado crônico são vetores de ansiedade e depressão que nascem fora dos muros da escola.

A desconsideração desses fatores pela fiscalização do trabalho gera um enriquecimento sem causa do sistema previdenciário às custas do setor produtivo e, pior, mascara a real necessidade de tratamento do trabalhador, que muitas vezes precisa de intervenção clínica e social, não de uma "reforma no layout" da empresa.

IV. OS PILARES ESTRUTURANTES DA PROPOSTA NORMATIVA TRIPARTITE

A CONFENEN defende que a nova redação da NR-1 deve se sustentar sobre pilares que garantam a proteção real do trabalhador sem asfixiar a gestão educacional:

- **Investigação Multifatorial Compulsória:** O nexo causal ocupacional só pode ser estabelecido após a exclusão fundamentada ou a ponderação proporcional dos vetores extralaborais pelo PCMSO e pela fiscalização.
- **Presunção de Conformidade:** Instituições que mantêm processos preventivos documentados no PGR, canais de denúncia operantes e planos de ação vigentes gozam de presunção de boa-fé e conformidade técnica.
- **Direcionamento Assistencial:** Identificado o sofrimento psíquico de origem extralaboral, a empresa cumpre seu papel social ao acolher e encaminhar o colaborador à rede de apoio (SUS/INSS), sem que isso resulte em ônus punitivo ou nexo técnico epidemiológico.
- **Rito Pedagógico:** A fiscalização deve observar a dupla visita, com notificação prévia de no mínimo 90 dias para correções, além de uma vacância pedagógica de 12 meses para a entrada em vigor de novas exigências.

V. MINUTA DE PORTARIA MTE — TEXTO IMPERATIVO E ESTRUTURADO

Abaixo, apresentamos a proposta de texto normativo que pode ser defendida pela CONFENEN, acompanhada de comentários técnicos que fundamentam cada dispositivo.

CAPÍTULO I — DO OBJETO E DA DEFINIÇÃO TAXATIVA DOS RISCOS ORGANIZACIONAIS

Art. 1º - Esta Portaria estabelece parâmetros objetivos para a identificação, gradação e controle de riscos psicossociais no ambiente de trabalho, visando a segurança jurídica e a proteção da saúde mental do trabalhador.

Comentário: O objeto da norma deve ser a busca por parâmetros objetivos, afastando a subjetividade que marcou a redação anterior.

Art. 2º - Consideram-se riscos psicossociais organizacionais, para fins de fiscalização e inclusão no PGR, exclusivamente os seguintes fatores taxativos: I - Sobrecarga quantitativa habitual de trabalho, devidamente comprovada por registros de jornada e metas desproporcionais à função; II - Exposição a condutas de assédio moral, sexual ou discriminação, desde que reiteradas e objeto de apuração interna ou judicial; III - Ausência de clareza na definição de metas e responsabilidades que resulte em conflito de papel insanável.

Comentário: A taxatividade é o antídoto contra a interpretação extensiva. Ao listar apenas três fatores claros, impede-se que o fiscal invente "riscos" baseados em impressões pessoais.

CAPÍTULO II — DA OBRIGATORIEDADE DA ANÁLISE DOS FATORES PESSOAIS E EXTRALABORAIS

Art. 3º - A caracterização do nexo causal entre o agravo à saúde mental e o trabalho exige a análise técnica do contexto pessoal, biológico e extralaboral do trabalhador. § 1º - São vetores extralaborais de investigação obrigatória: a) Histórico psiquiátrico preexistente e predisposição genética; b) Conflitos no núcleo familiar (divórcio, violência doméstica, luto); c) Situação socioeconômica (endividamento crítico, dependência em jogos ou substâncias); d) Atividades em múltiplos vínculos empregatícios ou sobrecarga de cuidados domésticos. § 2º - Prevalendo o vetor extralaboral como causa primária do agravo, fica descaracterizado o nexo causal ocupacional para fins de autuação administrativa. § 3º - Identificada a natureza extralaboral, a organização deverá realizar o acolhimento e o encaminhamento assistencial, sem aplicação de penalidades.

Comentário: Este artigo retira do empregador a responsabilidade por fatores que fogem ao seu controle gerencial, transformando a punição em acolhimento assistencial.

CAPÍTULO III — DA CONFORMIDADE PREVENTIVA E DA ARTICULAÇÃO COM A NR-17

Art. 4º - Goza de presunção de conformidade a organização que demonstrar a existência de: I - Inventário de riscos no PGR com menção aos fatores organizacionais; II - Canal de denúncias e escuta ativa com garantia de sigilo; III - Plano de ação com metas e cronograma para melhoria do clima organizacional. Parágrafo único - É nulo o auto de infração motivado unicamente por diagnóstico individual de trabalhador, sem a demonstração de falha sistêmica nos processos listados no caput.

Comentário: Protege-se a empresa que faz o "dever de casa". O foco da fiscalização deve ser o processo preventivo, não o desfecho clínico individual.

Art. 5º - A Análise Ergonômica Preliminar (AEP) é o instrumento regular e suficiente para o mapeamento dos riscos organizacionais. § 1º - A exigência de Análise Ergonômica do Trabalho (AET) fica adstrita às hipóteses taxativas do item 17.3.2 da NR-17. § 2º - É vedada a exigência de AET sem a prévia demonstração técnica, por parte da fiscalização, da insuficiência da AEP realizada pela empresa.

Comentário: Evita-se a imposição de custos desnecessários com consultorias complexas (AET) quando a análise preliminar (AEP) já cumpre o papel de diagnóstico.

CAPÍTULO IV — DO SIGILO MÉDICO E DA LGPD

Art. 6º - Na gestão dos riscos psicossociais, as organizações e a fiscalização do trabalho observarão estritamente a Lei nº 13.709/2018 (LGPD) e as resoluções do Conselho Federal de Medicina (CFM): I - O sigilo médico é inviolável, sendo a custódia dos prontuários

responsabilidade exclusiva do médico do trabalho; II - É vedada a exigência de exposição de dados médicos sensíveis, CIDs ou detalhes de prontuários em documentos públicos como o PGR ou AEP; III - A comprovação da eficácia das medidas preventivas dar-se-á por indicadores estatísticos anônimos e relatórios de processos coletivos.

Comentário: Protege a intimidade do trabalhador e evita que a empresa seja punida por não revelar dados que ela é legalmente proibida de acessar.

CAPÍTULO V — DO RITO SANCIONATÓRIO, DUPLA VISITA E TRANSIÇÃO

Art. 7º - Guias, Manuais e Notas Técnicas emitidos pelo Ministério do Trabalho possuem caráter estritamente orientativo, sendo nulo o auto de infração fundamentado exclusivamente nestes instrumentos. Art. 8º - A fiscalização dos riscos psicossociais observará obrigatoriamente o rito da dupla visita, nos termos do art. 627 da CLT. § 1º - Verificada irregularidade, será lavrado Termo de Notificação com prazo mínimo de 90 (noventa) dias para correção. § 2º - A lavratura de auto de infração somente ocorrerá após o decurso do prazo sem a devida inércia injustificada da organização. Art. 9º - Fica estabelecida a vacância pedagógica de 12 (doze) meses a contar da publicação desta Portaria, período no qual as fiscalizações terão caráter exclusivamente orientativo.

Comentário: Garante o tempo necessário para a adaptação cultural e técnica das instituições de ensino, impedindo a "indústria da multa".

VI. ORIENTAÇÕES PRÁTICAS À REDE PRIVADA DE ENSINO

Diante do exposto, a CONFENEN recomenda que as instituições de ensino adotem as seguintes medidas de conformidade preventiva ativa:

- *Checklist de Conformidade: Revisem o PGR para garantir que os riscos organizacionais (como carga de trabalho e clareza de metas) estejam mapeados, mas sempre vinculados a medidas de controle como treinamentos e canais de escuta.*
- *Fortalecimento da AEP: Invistam em uma Análise Ergonômica Preliminar robusta. Ela é o principal escudo técnico contra alegações de "ambiente tóxico".*
- *Gestão de Dados Sensíveis: Nunca incluam CIDs ou diagnósticos individuais em documentos de circulação interna ou fiscal. Mantenham esses dados sob sigilo absoluto com o SESMT.*
- *Postura em Fiscalizações: Caso recebam a visita de auditores-fiscais, exijam a fundamentação técnica e o respeito ao rito da dupla visita. Invoquem, se necessário, a decisão do STF na ADPF 1.316/DF, que suspendeu a eficácia punitiva dos itens mais subjetivos da NR-1.*



VII. CONCLUSÃO INSTITUCIONAL

A educação é uma atividade de entrega humana e intelectual intensa. Sabemos que o ambiente escolar é emocionalmente denso, mas essa complexidade não pode ser reduzida a uma métrica punitiva cega. A CONFENEN reafirma seu compromisso com a saúde real dos trabalhadores da educação, mas não transigirá com o arbítrio fiscal que ignora a ciência e a lei.

Esta Nota Orientativa serve como proposta de blindagem jurídica para que a rede privada de ensino continue a florescer, operando com a segurança de que a responsabilidade empresarial termina onde começa a autonomia privada e a complexidade multifatorial da vida humana.

Brasília, 26 de agosto de 2026

Professora Elizabeth Guedes
Presidente da Confenen


Delzio João de Oliveira Junior
Assessor Jurídico da Confenen