



OFÍCIO OBSERVATÓRIO IGVP Nº 11/2026

Ao Gabinete da Excelentíssima Senhora
Senadora Mara Gabrilli

Ref.: Parecer da relatoria à Sugestão nº 1, de 2024 (CDH): descompasso entre a fundamentação e o texto articulado quanto ao exercício da psicanálise

Laguna (SC), 31 de agosto de 2026.

Excelentíssima Senhora Senadora,

O Observatório IGVP da Pluralidade dos Saberes e Expressões Culturais do Cuidado, dirige-se a Vossa Excelência para apontar um ponto específico e circunscrito do parecer apresentado à SUG nº 1, de 2024.

O parecer afirma, em sua fundamentação, que a regulamentação da psicoterapia como prática privativa de psicólogas(os) e médicas(os) psiquiatras *não se estende ao exercício da psicanálise*, reconhecendo que esse campo teórico-prático se funda em pressupostos metodológicos próprios e tem sua prática orientada pelos parâmetros éticos das instituições e escolas que o constituem. Registramos que essa distinção é tecnicamente correta e demonstra atenção à pluralidade real do campo do cuidado em saúde mental.

O presente ofício não questiona a intenção da relatoria, ao contrário, apoia-se nela. Sua finalidade é única: **assinalar que essa ressalva não foi transposta para o texto articulado e que, na forma em que a proposição se encontra, o efeito jurídico será o oposto do declarado.**

I - A ressalva consta da fundamentação, não do dispositivo

A menção à psicanálise aparece exclusivamente na parte analítica do parecer. Nenhum dos seis artigos do Projeto de Lei proposto contém previsão correspondente.

A fundamentação do parecer pode auxiliar a interpretação da futura norma, mas não integra o articulado nem substitui uma ressalva normativa expressa. Aprovada a proposição, é o texto articulado que estabelecerá diretamente direitos, deveres e limites de incidência, sobre os quais atuarão os órgãos de fiscalização profissional e, eventualmente, o Poder Judiciário.

Acresce um dado procedimental: aprovada a Sugestão na forma proposta, o Projeto de Lei passará a tramitar como proposição da própria Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, e seu articulado se tornará o texto-base de toda a discussão subsequente. A correção neste momento pode ser realizada no próprio texto da Relatoria; posteriormente, dependerá de alteração do projeto já aprovado e em tramitação nas comissões subsequentes.

II - O texto articulado abrange a psicanálise

Dois dispositivos, lidos em conjunto, produzem esse resultado.

O art. 1º, parágrafo único define psicoterapia por uma descrição funcional ampla, "estratégia de abordagem para elucidação de conflitos intrapsíquicos e comportamentais que afetam o ser humano em suas relações interpessoais e sociais, por meio de técnicas que objetivam promover a saúde mental". A expressão "elucidação de conflitos intrapsíquicos" é categoria de matriz psicanalítica e alcança diretamente o núcleo conceitual de parte significativa da prática psicanalítica. A própria definição legal, portanto, não fornece elemento capaz de excluir a psicanálise de seu campo de incidência.

O art. 3º estabelece rol taxativo de habilitados, restrito a duas categorias, sem cláusula de ressalva, exceção ou remissão a outros campos.

A consequência é direta: qualquer psicanalista que não se enquadre em uma das duas categorias habilitadas pelo art. 3º estaria, pelo texto, exercendo atividade privativa alheia, não obstante a declaração em sentido contrário constante da fundamentação.

Cabe acrescentar que a psicanálise, no Brasil, é praticada em larga medida por profissionais formados em instituições e escolas psicanalíticas com percursos formativos longos, supervisão obrigatória e análise pessoal, muitos deles oriundos tanto de psicologia quanto de outras graduações. Não se trata de um contingente marginal, e a Federação Brasileira de Psicanálise manifestou-se sobre esse ponto na audiência pública realizada por essa Comissão em 5 de agosto de 2025.

III - A ressalva precisa tomar a forma de cláusula de não incidência

Não basta, contudo, inserir a psicanálise como exceção ao rol do art. 3º. Uma exceção meramente subjetiva, que dispensasse o psicanalista dos requisitos de habilitação, mas mantivesse sua prática sob o regime da lei, seria esvaziada pelos demais dispositivos.

O art. 2º exige que o exercício se dê "com o uso de técnicas e métodos validados cientificamente". A expressão, sem qualificação, pode submeter a prática a critérios de validação externos ao regime epistemológico próprio da psicanálise. Sujeitá-la a esse

comando seria reconhecer sua autonomia na fundamentação e, simultaneamente, submetê-la ao regime geral da psicoterapia no articulado. O mesmo vale para as atribuições do art. 4º e para a remissão às normas dos conselhos profissionais do art. 5º, que pressupõem inscrição em conselho que o psicanalista, enquanto tal, não possui.

Por isso, a forma tecnicamente adequada da ressalva é a cláusula de não incidência: o disposto na lei, como um todo, não se aplica ao exercício da psicanálise. É, de resto, exatamente o que a fundamentação declara, que a regulamentação "não se estende" a esse campo.

IV - Sugestão de redação

Submetemos, respeitosamente, formulação que apenas dá forma normativa ao que a fundamentação do parecer já afirma, podendo ser adaptada pela Consultoria Legislativa. Acrescentem-se ao art. 1º os seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

§ 2º O disposto nesta Lei não se aplica ao exercício da psicanálise, campo teórico-prático dotado de fundamentos metodológicos próprios, cuja formação e supervisão se desenvolvem no âmbito das instituições e escolas psicanalíticas que o constituem e cuja prática se orienta pelos parâmetros éticos dessas instituições.

§ 3º A não incidência de que trata o § 2º compreende a orientação, a coordenação e a supervisão da formação psicanalítica pelas respectivas escolas e instituições.

§ 4º O disposto nos §§ 2º e 3º não autoriza o uso de título profissional regulamentado por quem não possua a respectiva habilitação, nem a realização de atos definidos em lei como privativos de profissão regulamentada.

A delimitação adotada no § 2º opera pelo *locus* formativo, e não pela técnica empregada, evitando o vácuo interpretativo que decorreria de uma definição substantiva de psicanálise em texto legal. O § 3º previne antinomia com o art. 4º, VI, que, aplicado sem ressalva, retiraria das instituições psicanalíticas justamente aquilo que a fundamentação lhes reconhece: a formação e a transmissão da própria prática. O § 4º preserva integralmente a finalidade da proposição, vedando o uso indevido de títulos profissionais regulamentados e a prática de atos legalmente privativos.

V - Reserva expressa quanto ao alcance desta manifestação

Para que não haja equívoco quanto ao propósito deste ofício, o IGVP consigna que a presente manifestação é restrita ao ponto acima. Ela não constitui anuência ao

modelo de reserva profissional adotado pela proposição, à definição de psicoterapia do art. 1º, parágrafo único, ao rol de atribuições do art. 4º, nem à opção legislativa de vincular a atividade a categorias profissionais preexistentes.

Diante do exposto, solicitamos respeitosamente que a Relatoria considere a incorporação da ressalva proposta ao texto articulado antes da deliberação da SUG nº 1/2024, de modo que a proteção expressamente reconhecida à psicanálise na fundamentação produza também os correspondentes efeitos normativos.

A medida não exige revisão da opção regulatória adotada pelo parecer, limitando-se a assegurar correspondência entre a conclusão expressamente adotada na fundamentação e o texto normativo apresentado à Comissão.

Respeitosamente,

Observatório IGVP da Pluralidade dos Saberes e Expressões Culturais do Cuidado

Rossano Nunes

Coordenador

Guilherme Martins

Diretor/Coordenação de Pesquisa e Desenvolvimento em Políticas Sociais e Redes Intersetoriais

Francisco Alves

Assistente de Pesquisa

Referências legislativas essenciais

1. Parecer da relatoria à SUG nº 1, de 2024 (CDH), e Projeto de Lei dele constante, especialmente art. 1º, parágrafo único, arts. 2º, 3º e 5º, art. 4º, inciso VI, e art. 6º.
2. Notas taquigráficas e registros da audiência pública da CDH de 5 de agosto de 2025, em especial a manifestação da Federação Brasileira de Psicanálise.