ReGeo ISSN: 2177-3246

A DISPUTA PELA REGULAMENTAÇÃO DA PSICOTERAPIA: OS ARGUMENTOS DO SISTEMA CONSELHOS DE PSICOLOGIA SOBRE EXCLUSIVIDADE DE PRÁTICA CLÍNICA

PSYCHOTHERAPY IS, IN BRAZIL, A CLINICAL PRACTICE WITHOUT A LEGAL OWNER: THE DISPUTE OVER REGULATION AND THE ARGUMENTS OF THE PSYCHOLOGY COUNCILS SYSTEM FOR EXCLUSIVITY OF PRACTICE

LA DISPUTA POR LA REGULACIÓN DE LA PSICOTERAPIA: LOS ARGUMENTOS DEL SISTEMA CONSEJOS DE PSICOLOGÍA SOBRE EXCLUSIVIDAD DE PRÁCTICA CLÍNICA

https://doi.org/10.56238/revgeov17n9-146

Data de submissão: 07/08/2026 **Data de publicação:** 18/09/2026

Luan Caroline Oliveira Fontoura Kugler
Mestrado em Estudos Literários
Instituição: Universidade Estadual de Londrina (UEL)
E-mail: lukugler@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/3245418062200924

RESUMO

A psicoterapia é, no Brasil, uma prática clínica sem dono legal: nenhuma lei a reserva a profissão alguma, e nesse vazio convivem psicólogos formados sob diretrizes curriculares reguladas, médicos psiquiatras, psicanalistas de formação institucional livre e um mercado crescente de autointitulados terapeutas sem qualquer formação verificável. Este artigo analisa a disputa em curso pela regulamentação da atividade, com foco nos argumentos do Sistema Conselhos de Psicologia pela exclusividade da prática. A investigação, qualitativa e documental, articulou o quadro normativo, da Lei nº 4.119, de 1962, cujo projeto original propunha a psicoterapia como privativa dos psicólogos, à Resolução CFP nº 13, de 2022, que disciplina o exercício apenas para os inscritos nos conselhos, com a trajetória legislativa recente, as sugestões populares SUG nº 40, de 2019, e SUG nº 1, de 2024, em tramitação na Comissão de Direitos Humanos do Senado, o Parecer CFP nº 01/2025, que propõe restringir a psicoterapia a psicólogos e médicos psiquiatras, e a audiência pública de agosto de 2025, seguida de moções contrárias de entidades da psicanálise e das terapias alternativas, além da literatura sobre a formação e a história da profissão, a partir de buscas conduzidas em setembro de 2026. Os resultados sistematizam os argumentos do Sistema Conselhos em quatro eixos, a formação regulada e fiscalizável, a proteção da população contra práticas sem lastro, o precedente histórico de 1962 e a concessão pragmática aos psiquiatras, e os confrontam com o contraditório, a tradição da psicanálise leiga, a garantia constitucional de liberdade profissional, que só admite restrições por lei, e a objeção corporativista. Conclui-se que a disputa opõe dois modelos legítimos de garantia de qualidade, o da profissão regulada e o da formação institucional livre, e que o desenho capaz de protegê-los simultaneamente, a reserva do título com requisitos de formação multiprofissionais, permanece ausente da mesa em que o tudo ou nada hoje se joga.

Palavras-chave: Psicoterapia. Regulamentação Profissional. Sistema Conselhos de Psicologia.

ABSTRACT

Psychotherapy is, in Brazil, a clinical practice without a legal owner: no law reserves it to any profession, and in this vacuum coexist psychologists trained under regulated curricular guidelines,

psychiatrists, psychoanalysts of free institutional training and a growing market of self-titled therapists without any verifiable training. This article analyzes the ongoing dispute over the regulation of the activity, focusing on the arguments of the Psychology Councils System for exclusivity of practice. The qualitative, documentary investigation articulated the normative framework, from Law No. 4,119 of 1962, whose original bill proposed psychotherapy as exclusive to psychologists, to CFP Resolution No. 13 of 2022, which disciplines the practice only for those registered with the councils, with the recent legislative trajectory, the popular suggestions SUG No. 40 of 2019 and SUG No. 1 of 2024, pending in the Human Rights Commission of the Senate, CFP Opinion No. 01/2025, which proposes restricting psychotherapy to psychologists and psychiatrists, and the public hearing of August 2025, followed by contrary motions from psychoanalysis and alternative therapy entities, in addition to the literature on the training and history of the profession, based on searches conducted in September 2026. The results systematize the arguments of the Councils System in four axes, regulated and supervisable training, protection of the population against practices without foundation, the historical precedent of 1962 and the pragmatic concession to psychiatrists, and confront them with the counterarguments, the tradition of lay psychoanalysis, the constitutional guarantee of professional freedom, which only admits restrictions by law, and the corporatist objection. It is concluded that the dispute opposes two legitimate models of quality assurance, that of the regulated profession and that of free institutional training, and that the design capable of protecting both simultaneously, the reservation of the title with multiprofessional training requirements, remains absent from the table where all or nothing is played today.

Keywords: Psychotherapy. Professional Regulation. Psychology Councils System.

RESUMEN

La psicoterapia es, en Brasil, una práctica clínica sin dueño legal: ninguna ley la reserva a profesión alguna, y en ese vacío conviven psicólogos formados bajo directrices curriculares reguladas, médicos psiquiatras, psicoanalistas de formación institucional libre y un mercado creciente de autodenominados terapeutas sin formación verificable alguna. Este artículo analiza la disputa en curso por la regulación de la actividad, con enfoque en los argumentos del Sistema Consejos de Psicología por la exclusividad de la práctica. La investigación, cualitativa y documental, articuló el marco normativo, de la Ley nº 4.119, de 1962, cuyo proyecto original proponía la psicoterapia como privativa de los psicólogos, a la Resolución CFP nº 13, de 2022, que disciplina el ejercicio solo para los inscritos en los consejos, con la trayectoria legislativa reciente, las sugerencias populares SUG nº 40, de 2019, y SUG nº 1, de 2024, en tramitación en la Comisión de Derechos Humanos del Senado, el Parecer CFP nº 01/2025, que propone restringir la psicoterapia a psicólogos y médicos psiquiatras, y la audiencia pública de agosto de 2025, seguida de mociones contrarias de entidades del psicoanálisis y de las terapias alternativas, además de la literatura sobre la formación y la historia de la profesión, a partir de búsquedas conducidas en septiembre de 2026. Los resultados sistematizan los argumentos del Sistema Consejos en cuatro ejes, la formación regulada y fiscalizable, la protección de la población contra prácticas sin sustento, el precedente histórico de 1962 y la concesión pragmática a los psiquiatras, y los confrontan con la contraparte, la tradición del psicoanálisis laico, la garantía constitucional de libertad profesional, que solo admite restricciones por ley, y la objeción corporativista. Se concluye que la disputa opone dos modelos legítimos de garantía de calidad, el de la profesión regulada y el de la formación institucional libre, y que el diseño capaz de protegerlos simultáneamente, la reserva del título con requisitos de formación multiprofesionales, permanece ausente de la mesa en que el todo o nada hoy se juega.

Palabras clave: Psicoterapia. Regulación Profesional. Sistema Consejos de Psicología.

1 INTRODUÇÃO

Qualquer pessoa pode, hoje, alugar uma sala, imprimir cartões e oferecer psicoterapia no Brasil. A frase, que soa como provocação, é uma descrição jurídica exata: não existe lei que reserve a prática psicoterapêutica a profissão alguma, e o termo psicoterapeuta não é título protegido. Nesse vazio normativo convivem realidades profissionais radicalmente distintas: os psicólogos, cuja formação é regulada por diretrizes curriculares nacionais, com estágios supervisionados e código de ética fiscalizável pelos conselhos; os médicos psiquiatras, que praticam psicoterapia no âmbito de sua especialidade; os psicanalistas, formados fora da universidade, no tripé clássico de análise pessoal, supervisão e estudo em instituições livres, tradição centenária que nunca dependeu de diploma; e, na fronteira externa, um mercado em expansão acelerada de autointitulados terapeutas, coaches emocionais e conselheiros de toda ordem, sem formação verificável nem instância alguma de responsabilização (CFP, 2022; Kanan *et al.*, 2025). Foi contra este último fenômeno, mas com efeitos sobre todos os demais, que o Sistema Conselhos de Psicologia reabriu, na década corrente, a mais antiga de suas disputas.

A disputa tem, de fato, a idade da profissão. O projeto que resultou na Lei nº 4.119, de 1962, diploma que regulamentou a profissão de psicólogo, propunha a psicoterapia como prática privativa da nova categoria, previsão que não sobreviveu ao processo legislativo, sob resistência médica, e o tema voltou a ser desafiado nos anos 1970, com o Sistema Conselhos sustentando, desde então, a aptidão da formação psicológica para a clínica psicoterapêutica (Brasil, 1962; CFP, 2025a). Na ausência de lei, o Conselho Federal de Psicologia normatizou o que estava ao seu alcance: a Resolução CFP nº 13, de 2022, atualizando norma de 2000, fixou diretrizes e deveres para o exercício da psicoterapia por psicólogas e psicólogos, motivada expressamente pelo crescente número de pessoas se autointitulando psicoterapeutas sem a formação necessária, mas vinculando, como toda resolução de conselho, apenas os próprios inscritos (CFP, 2022). O salto da autorregulação para a lei está agora em curso no Senado Federal: às sugestões legislativas de iniciativa popular, a SUG nº 40, de 2019, que propunha a exclusividade para psicólogos, somou-se a SUG nº 1, de 2024, que a estende a psicólogos e médicos psiquiatras, e sobre elas o Conselho Federal protocolou o Parecer CFP nº 01/2025, defendendo enfaticamente que se defina quem está apto a realizar psicoterapia com segurança, posição sustentada em audiência pública na Comissão de Direitos Humanos em 5 de agosto de 2025, à qual se seguiram moções contrárias de entidades da psicanálise e das terapias alternativas, com a votação que converteria a sugestão em projeto de lei ainda pendente (Senado Federal, 2024; CFP, 2025b; 2025c).

A pergunta de pesquisa que orienta o estudo é dupla: quais são, e como se estruturam, os argumentos do Sistema Conselhos de Psicologia pela exclusividade da prática psicoterapêutica, e como

eles se sustentam diante do contraditório jurídico e histórico, da liberdade profissional constitucional à tradição da psicanálise leiga, que a disputa em curso mobiliza? A justificativa opera em três planos. No plano científico, a literatura sobre a profissão documenta sua história institucional e os desafios da formação, mas a disputa regulatória contemporânea, com suas peças oficiais de 2024 a 2026, ainda não foi sistematizada academicamente (Kanan *et al.*, 2025; Lima *et al.*, 2026); no plano social, está em jogo a proteção de milhões de usuários de serviços psicoterapêuticos, incluída a clientela crescente das modalidades virtuais, num mercado em que o dano de práticas sem lastro é real e silencioso (Silva; Nascimento; Souza Neto, 2025); no plano institucional, a eventual conversão da sugestão em lei redesenharia as fronteiras entre profissões de saúde mental, com efeitos sobre conselhos, formação e mercado. O objetivo geral é analisar a disputa pela regulamentação da psicoterapia no Brasil, com foco nos argumentos do Sistema Conselhos de Psicologia sobre a exclusividade da prática clínica. São objetivos específicos: reconstituir o quadro normativo e a história do pleito desde 1962; mapear a trajetória legislativa recente, das sugestões populares ao parecer e à audiência de 2025; sistematizar os argumentos do Sistema Conselhos e o contraditório que enfrentam; e discutir os cenários regulatórios e seus efeitos sobre as categorias envolvidas e sobre a população.

2 METODOLOGIA

O estudo é qualitativo, de natureza documental e bibliográfica, com etapa de levantamento conduzida segundo o percurso da revisão integrativa, da definição da questão norteadora à busca sistematizada, à seleção por critérios explícitos e à síntese crítica das fontes (Souza; Silva; Carvalho, 2010)

As buscas foram realizadas em setembro de 2026, nas bases Scopus, SciELO, Google Scholar e DOAJ, e nos repositórios oficiais do Conselho Federal de Psicologia e dos conselhos regionais, do Senado Federal, do Planalto e do Diário Oficial da União. Os descritores utilizados, em português e inglês, foram: regulamentação da psicoterapia; exclusividade profissional; Sistema Conselhos de Psicologia; psicanálise; liberdade de exercício profissional; ato privativo; psychotherapy regulation; scope of practice; professional licensure. As combinações empregaram os operadores AND e OR, como em psicoterapia AND regulamentação, e psychotherapy AND licensure AND Brazil.

O corpus compreendeu a Lei nº 4.119, de 1962, e a Lei nº 5.766, de 1971; a Constituição, no artigo 5º, inciso XIII; a Resolução CFP nº 13, de 2022, e o Código de Ética Profissional do Psicólogo; a documentação da tramitação das sugestões legislativas nº 40, de 2019, e nº 1, de 2024, no Senado; as comunicações oficiais do Conselho Federal de Psicologia sobre o Parecer nº 01/2025, a audiência pública de agosto de 2025 e a série institucional sobre a regulamentação; e artigos revisados por pares

sobre a história, a formação e a prática da psicologia e da psicanálise no Brasil. O recorte temporal privilegiou o período de 1962 a 2026. Foram incluídos atos normativos vigentes, documentos legislativos e institucionais oficiais e artigos revisados por pares; foram excluídos textos opinativos sem lastro institucional ou técnico. A extração organizou-se por eixos: quadro normativo e história, trajetória legislativa, argumentos e contraditório, e cenários. Registra-se que não são apresentados gráficos estatísticos: não existe série oficial pública que quantifique o exercício da psicoterapia por categoria profissional, o mercado de práticas não reguladas ou os danos a ele associados, e a construção de figuras sem base verificável comprometeria o rigor do estudo; essa ausência é apontada como lacuna na seção própria. Não se apresentam quantitativos de documentos triados, pois o levantamento não seguiu protocolo censitário. O estudo analisa a disputa em perspectiva jurídico-institucional e não formula juízo clínico sobre a efetividade comparada das abordagens psicoterapêuticas.

3 O VAZIO NORMATIVO, A TRAJETÓRIA LEGISLATIVA E OS ARGUMENTOS EM DISPUTA

3.1 UMA PRÁTICA SEM DONO LEGAL: O QUADRO NORMATIVO DESDE 1962

O Quadro 1 reconstitui a moldura sobre a qual a disputa se trava, e seu dado fundante é uma ausência. A Lei nº 4.119, de 1962, definiu como função privativa do psicólogo a utilização de métodos e técnicas psicológicas para fins de diagnóstico, orientação e seleção profissional, orientação psicopedagógica e solução de problemas de ajustamento, mas a palavra psicoterapia, que constava do pleito original da categoria, não figura no texto aprovado, resultado da resistência médica no processo legislativo; a Lei nº 5.766, de 1971, criou o Conselho Federal e os Conselhos Regionais, dando à profissão sua estrutura de fiscalização, mas fiscalização, por definição, dos inscritos (Brasil, 1962; 1971; CFP, 2025a). O contorno constitucional completa a moldura: o artigo 5º, inciso XIII, garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer, de modo que restrições de exercício exigem lei em sentido formal, e é exatamente essa lei que nunca existiu para a psicoterapia (Brasil, 1988). Nesse vazio, a jurisprudência consolidou a leitura permissiva, práticas como a psicanálise permanecem de exercício livre, e o Conselho Federal de Psicologia fez o que a autorregulação permite: a Resolução nº 13, de 2022, sucessora da norma de 2000 e gestada no 10º Congresso Nacional da Psicologia, de 2019, disciplinou deveres, sigilo, registro e condições do exercício psicoterapêutico, valendo, porém, apenas para psicólogas e psicólogos, sem alcançar precisamente o universo não regulado que a motivou (CFP, 2022).

Quadro 1. O quadro normativo da psicoterapia no Brasil: uma história de ausências

Marco	Conteúdo	Efeito sobre a psicoterapia
Lei nº 4.119/1962	Regulamenta a profissão de psicólogo e lista suas funções privativas	O pleito original de privatividade da psicoterapia não sobreviveu ao texto aprovado
Lei nº 5.766/1971	Cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia	Fiscalização restrita aos inscritos no sistema
Constituição de 1988 (art. 5º, XIII)	Liberdade de exercício profissional, atendidas as qualificações que a lei estabelecer	Reserva de prática exige lei formal, inexistente para a psicoterapia
Resolução CFP nº 10/2000 e Resolução CFP nº 13/2022	Diretrizes e deveres para o exercício da psicoterapia por psicólogos	Autorregulação vinculante apenas para a própria categoria
Psicanálise e práticas não reguladas	Formação em instituições livres; ausência de título protegido	Exercício lícito fora do alcance de qualquer conselho

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (1962; 1971; 1988) e CFP (2022; 2025a).

3.2 A VIA LEGISLATIVA EM CURSO: DAS SUGESTÕES POPULARES À AUDIÊNCIA DE 2025

A trajetória recente, sistematizada no Quadro 2, tem uma peculiaridade institucional: a disputa chega ao Congresso pela porta da participação popular. A SUG nº 40, de 2019, sugestão legislativa originada de ideia com apoiamento popular, propôs à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado a psicoterapia como prática exclusiva de psicólogos com registro ativo; a SUG nº 1, de 2024, recalibrou o pleito, estendendo a exclusividade a psicólogos e médicos psiquiatras, movimento que absorve a objeção histórica da medicina e desloca a fronteira da disputa para fora do campo psi tradicional (Senado Federal, 2024). O Sistema Conselhos entrou no processo com sua peça técnica: o Parecer CFP nº 01/2025, protocolado no Senado, propõe, nas palavras da entidade, que se defina enfaticamente quem está apto a realizar psicoterapia com segurança, assegurando que apenas psicólogos e psiquiatras ofereçam o serviço, e a posição foi sustentada oralmente na audiência pública de 5 de agosto de 2025, na Comissão de Direitos Humanos (CFP, 2025b; 2025c). A reação veio no próprio processo: entidades ligadas às terapias alternativas e segmentos da psicanálise protocolaram moções contrárias após a audiência, e a votação na comissão, que converteria a sugestão em projeto de lei com tramitação ordinária, Câmara adiante, permanecia pendente no fechamento deste estudo, mantendo a disputa em seu ponto de máxima tensão e mínima definição (CFP, 2025c; Senado Federal, 2024).

Quadro 2. A trajetória legislativa da regulamentação da psicoterapia (2019-2026)

Marco	Conteúdo
10º Congresso Nacional da Psicologia (2019)	Categoria delibera pela problematização da formação, das práticas e da regulamentação da psicoterapia
SUG nº 40/2019	Sugestão legislativa popular: psicoterapia como prática exclusiva de psicólogos com registro ativo no CRP
Resolução CFP nº 13/2022	Autorregulação do exercício psicoterapêutico pelos psicólogos, ante a proliferação de autointitulados psicoterapeutas
SUG nº 1/2024	Nova sugestão popular estende a exclusividade a psicólogos e médicos psiquiatras
Parecer CFP nº 01/2025	Peça técnica do Conselho Federal protocolada no Senado em defesa da restrição da prática às duas categorias
Audiência pública na CDH (5 ago. 2025)	CFP sustenta a exclusividade; seguem-se moções contrárias de entidades da psicanálise e das terapias alternativas
Situação em setembro de 2026	Votação pendente na CDH; aprovada, a sugestão converte-se em projeto de lei e segue à tramitação ordinária

Fonte: elaboração própria com base em Senado Federal (2024) e CFP (2022; 2025b; 2025c).

3.3 OS ARGUMENTOS DO SISTEMA CONSELHOS: QUATRO EIXOS

A posição do Sistema Conselhos, lida em suas peças e manifestações, organiza-se em quatro eixos argumentativos. O primeiro é o da formação regulada: a psicoterapia é intervenção clínica de risco, que maneja sofrimento psíquico, crises e vulnerabilidade, e a graduação em psicologia, estruturada por diretrizes curriculares nacionais com formação teórica, técnica e estágio supervisionado obrigatório, é o único percurso não médico desenhado e fiscalizado publicamente para habilitar a esse manejo, argumento que a literatura da formação reforça ao descrever o papel das diretrizes e da docência na construção das competências clínicas (Lima *et al.*, 2026; CFP, 2025b). O segundo eixo é o da proteção da população: sem reserva legal, o usuário não tem como distinguir o profissional formado do autointitulado, e o dano da prática sem lastro, iatrogenia emocional, charlatanismo, abuso da relação de confiança, não encontra hoje instância de responsabilização, pois quem está fora dos conselhos está fora da ética fiscalizável; a própria Resolução nº 13, de 2022, nasceu desse diagnóstico, e sua limitação congênita, vincular só os inscritos, é o argumento pela lei (CFP, 2022; 2025b). O terceiro eixo é histórico-identitário: a psicoterapia esteve no projeto fundador da profissão em 1962, integra centralmente a formação e o exercício desde então, e a categoria a reivindica como núcleo de sua identidade clínica, memória que a série institucional do Conselho reconstrói como uma luta de seis décadas (CFP, 2025a; Kanan *et al.*, 2025). O quarto eixo é pragmático: a inclusão dos médicos psiquiatras na SUG nº 1, de 2024, e no parecer de 2025 desarma a objeção que derrotou o pleito em 1962, transformando o antigo adversário corporativo em coautor da reserva e isolando, como alvo da restrição, o campo não regulado (Senado Federal, 2024; CFP, 2025b).

3.4 O CONTRADITÓRIO: PSICANÁLISE LEIGA, LIBERDADE PROFISSIONAL E A OBJEÇÃO CORPORATIVISTA

O Quadro 3 confronta os eixos com o contraditório que a audiência de 2025 tornou explícito. A objeção mais densa vem da psicanálise: sua formação nunca passou pela universidade, repousa no tripé de análise pessoal, supervisão e estudo em instituições livres, de Freud, ele próprio defensor da análise leiga, às sociedades contemporâneas, e uma reserva legal a psicólogos e psiquiatras converteria em exercício ilegal a prática de psicanalistas experientes formados fora das duas categorias, além de alcançar modalidades consolidadas como a clínica psicanalítica virtual que serve populações distantes dos grandes centros (Silva; Nascimento; Souza Neto, 2025). A objeção constitucional acompanha: o artigo 5º, inciso XIII, faz da liberdade o princípio e da restrição a exceção, exigindo que a qualificação imposta por lei guarde relação de necessidade com o risco da atividade, teste que uma exclusividade dual teria de superar demonstrando por que a formação psicanalítica institucional, com décadas de tradição, não qualifica, enquanto a residência médica, não necessariamente psicoterapêutica, qualifica (Brasil, 1988). A terceira objeção é a corporativista: reservas de mercado travestidas de proteção ao público são a acusação clássica contra toda regulamentação profissional, e seus proponentes precisam responder por que o desenho escolhido é a reserva da prática, e não alternativas menos restritivas, como a proteção do título de psicoterapeuta condicionada a requisitos de formação abertos a múltiplas origens profissionais, desenho comum na experiência internacional. A essas objeções o Sistema Conselhos responde com o risco assimétrico, entre o erro de restringir um prático competente e o de licenciar o dano, a lei deve preferir o primeiro, mas a resposta, para prevalecer, terá de enfrentar no mérito, e não por silêncio, a fronteira psicanalítica que hoje concentra o custo da proposta (CFP, 2025b; 2025c).

Quadro 3. Argumentos do Sistema Conselhos e contraditório na disputa pela exclusividade

Eixo	Argumento do Sistema Conselhos	Contraditório
Formação	Graduação regulada por DCNs, com estágio supervisionado e fiscalização pública, é o percurso desenhado para a clínica	A formação psicanalítica institucional (tripé) qualifica fora da universidade há um século
Proteção do público	Sem reserva legal, autointitulados praticam sem responsabilização; a Resolução nº 13/2022 só alcança inscritos	Restrição deve ser necessária e proporcional (art. 5º, XIII); proteger o título pode bastar sem proibir a prática
História e identidade	A psicoterapia integra o projeto da profissão desde a Lei nº 4.119/1962 e o núcleo de sua formação	O texto aprovado em 1962 deliberadamente não a privatizou; a história registra a partilha, não o monopólio
Desenho da proposta	Inclusão dos psiquiatras (SUG nº 1/2024) resolve a objeção médica e isola o campo não regulado	A dualidade exclui terceiros qualificados e expõe a proposta à acusação de reserva de mercado

Fonte: elaboração própria com base em CFP (2025a; 2025b; 2025c), Brasil (1962; 1988), Senado Federal (2024) e Silva, Nascimento e Souza Neto (2025).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro resultado da análise é a caracterização precisa do que está em disputa, que não é a existência de um problema, consensual, mas o desenho da sua solução. Todos os atores da audiência de 2025 convergem no diagnóstico de que o mercado de práticas autointituladas sem formação alguma expõe a população a dano sem remédio; divergem sobre se a resposta é a reserva da prática a duas categorias, a proposta do Sistema Conselhos, ou algum desenho menos restritivo. Essa clarificação importa porque desloca o ônus argumentativo: ao Sistema Conselhos não basta demonstrar o risco do não regulado, tarefa cumprida com sobras pelo próprio fundamento da Resolução nº 13, de 2022; é preciso demonstrar que a linha da exclusividade dual é o corte necessário e proporcional, e é nesse segundo teste que a fronteira psicanalítica pesa, porque ela oferece o contraexemplo vivo de formação rigorosa e centenária fora das duas categorias eleitas (CFP, 2022; Silva; Nascimento; Souza Neto, 2025). A evolução da SUG nº 40 para a SUG nº 1 mostra que o pleito já aprendeu a negociar uma fronteira, a médica; a questão aberta é se aprenderá a negociar a segunda (Senado Federal, 2024).

O segundo resultado situa a disputa na gramática constitucional das profissões, onde seu desfecho será juridicamente testado. O regime do artigo 5º, inciso XIII, combinado com a jurisprudência que o concretizou, estabelece uma régua conhecida: a liberdade é a regra, a restrição exige lei, e a lei restritiva se justifica na medida do risco que a atividade sem qualificação impõe a terceiros, critério que já derrubou exigências em atividades de baixo risco e as sustentou onde o dano potencial é grave. A psicoterapia, intervenção sobre o sofrimento psíquico de pessoas em vulnerabilidade, habita claramente o polo do risco, o que torna alguma regulação constitucionalmente confortável; o que a régua não garante é a modalidade máxima. Entre a reserva da prática, que proíbe o não habilitado de exercer, e a reserva do título, que proíbe apenas o uso da designação sem os requisitos, a segunda restringe menos e protege quase tanto, pois devolve ao público a capacidade de distinguir, e o precedente comparado sugere que sistemas maduros convergem para desenhos de título protegido com múltiplas portas formativas, credenciamento de instituições psicanalíticas incluído. A ausência dessa terceira via na mesa do Senado, onde se vota o tudo da exclusividade ou o nada do vazio, é o achado institucional mais relevante do mapeamento (Brasil, 1988; CFP, 2025b).

O terceiro resultado projeta os cenários e seus custos, convertendo a análise em prognóstico útil. No cenário de aprovação da exclusividade dual, o campo não regulado é formalmente banido, ganho real de proteção, mas ao preço de ilegalizar a psicanálise leiga e as práticas tradicionais, judicialização certa em que a régua da proporcionalidade será testada contra a lei nova, com risco de derrota que desmoralizaria o avanço; a fiscalização, ademais, herdaria a tarefa hercúlea de policiar um mercado difuso e digital. No cenário de rejeição ou paralisia, persistem o vazio e sua fatura, a

Resolução nº 13 vinculando apenas quem já é fiscalizável e o autointitulado seguindo livre, com o agravante de que a derrota legislativa tende a hibernar o tema por mais uma década, como em 1962 e 1974 (CFP, 2025a). O cenário intermediário, título protegido com requisitos multiprofissionais de formação, registro em cadastro público e responsabilização, capturaria o consenso do diagnóstico sem pagar o preço da fronteira psicanalítica, e teria nos próprios conselhos, de psicologia e de medicina, e nas instituições formadoras credenciadas os seus fiscais naturais. Que a peça técnica do Sistema Conselhos não o contemple é compreensível como estratégia de categoria; que o Senado não o formule é a lacuna que este estudo, ao final, devolve ao processo legislativo como sua contribuição (CFP, 2025b; Lima *et al.*, 2026).

5 LIMITAÇÕES E LACUNAS CIENTÍFICAS

Os limites deste estudo decorrem do objeto em curso e das fontes. A disputa está aberta, com votação pendente na comissão, e qualquer prognóstico é análise institucional, não previsão; as posições foram reconstruídas a partir das peças e comunicações oficiais disponíveis, sem acesso à íntegra do Parecer CFP nº 01/2025 nem às moções contrárias protocoladas, representadas aqui por suas sínteses públicas, o que impõe cautela na atribuição de nuances a cada ator. Não existe estatística oficial sobre o exercício da psicoterapia por categoria, sobre o mercado não regulado ou sobre danos associados, ausência que impediu qualquer dimensionamento e que constitui, por si, a lacuna que mais fragiliza o debate público de todos os lados; pela mesma razão, não se apresentaram gráficos. Entre as lacunas científicas abertas estão: o levantamento empírico do mercado de práticas psicoterapêuticas e autointituladas, sua escala, preços e públicos; o estudo dos danos documentados em práticas sem formação, hoje dispersos em processos e reportagens; a análise comparada dos modelos internacionais de regulação da psicoterapia, reserva de prática, reserva de título e credenciamento misto, com seus resultados; o acompanhamento da tramitação das sugestões e, sobrevindo lei, de sua judicialização à luz do artigo 5º, inciso XIII; e a investigação das formações psicanalíticas brasileiras, seus padrões e sua compatibilidade com desenhos de credenciamento, insumo indispensável ao cenário intermediário aqui delineado.

6 CONCLUSÃO

As duas perguntas postas na introdução encontraram resposta. Quanto aos argumentos: o pleito do Sistema Conselhos de Psicologia estrutura-se nos quatro eixos sistematizados, a formação regulada e fiscalizável como única habilitação pública para uma clínica de risco, a proteção da população contra o mercado de autointitulados que a autorregulação da Resolução nº 13, de 2022, não alcança, o

precedente identitário de 1962 e a concessão pragmática que incorporou os psiquiatras na SUG nº 1, de 2024, e no Parecer nº 01/2025, posição sustentada na audiência de agosto de 2025 e pendente de votação na Comissão de Direitos Humanos do Senado. Quanto à sustentação diante do contraditório: os eixos vencem com folga o teste do diagnóstico, o risco do vazio é real, mas enfrentam, no teste do desenho, as objeções da psicanálise leiga, formação rigorosa fora das categorias eleitas, da proporcionalidade constitucional, que pede a restrição mínima suficiente, e da suspeita corporativista, respondíveis, argumentou-se, por um desenho de título protegido com portas formativas múltiplas que a mesa legislativa ainda não contém. Os objetivos específicos foram percorridos: o quadro normativo e a história reconstituídos, a trajetória legislativa mapeada, os argumentos e o contraditório sistematizados e os cenários discutidos.

A síntese final devolve a disputa ao seu paradoxo fundador. Há sessenta anos, a psicologia brasileira perdeu a palavra psicoterapia no plenário e passou a vida provando, na clínica, que a merecia; hoje, quando finalmente reúne força política para reivindicá-la em lei, descobre que a palavra, no intervalo, foi habitada por outros, alguns que a honram por caminhos que a universidade não trilha, outros que a exploram sem trilhar caminho algum. Distinguir uns dos outros é exatamente o que uma boa regulamentação faz, e é por isso que o desfecho desta disputa importa além das corporações: uma lei que apenas transfira a palavra de todos para alguns repetirá 1962 com o sinal trocado, e uma paralisia que a deixe com qualquer um prolongará o único cenário em que perdem todos, começando por quem procura ajuda na porta errada. Entre o monopólio e o vazio existe o padrão, título com formação exigida, seja ela universitária, médica ou institucional, e a medida do amadurecimento deste debate será a velocidade com que os seus protagonistas, conselhos, psicanalistas e legisladores, aceitarem discutir não quem fica com a psicoterapia, mas o que é preciso provar para praticá-la.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 4.119, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre os cursos de formação em Psicologia e regulamenta a profissão de psicólogo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4119.htm.

BRASIL. Lei nº 5.766, de 20 de dezembro de 1971. Cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5766.htm.

CFP. CFP envia ao Senado parecer em defesa do exercício da psicoterapia exclusivamente por profissionais de Psicologia e psiquiatria (Parecer CFP nº 01/2025). Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia, 2025b. Disponível em: https://site.cfp.org.br/cfp-envia-ao-senado-parecer-em-defesa-do-exercicio-da-psicoterapia-exclusivamente-por-profissionais-de-psicologia-e-psiquiatria/.

CFP. Em audiência no Senado, CFP defende psicoterapia restrita a profissionais da Psicologia e psiquiatras. Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia, 2025c. Disponível em: https://site.cfp.org.br/em-audiencia-no-senado-cfp-defende-psicoterapia-restrita-a-profissionais-da-psicologia-epsiquiatras/.

CFP. Resolução CFP nº 13, de 15 de junho de 2022. Estabelece diretrizes e deveres para o exercício da Psicoterapia por psicólogas e psicólogos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 jun. 2022. Conselho Federal de Psicologia. Disponível em: https://site.cfp.org.br/resolucao-sobre-psicoterapia-e-publicada-no-diario-oficial-da-uniao/.

CFP. Série especial regulamentação da psicoterapia: parte 1. Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia, 2025a. Disponível em: https://site.cfp.org.br/serie-especial-regulamentacao-da-psicoterapia-parte-1/.

KANAN, L. A.; SECCHI, K.; SILVA, A. C.; SCHNEIDER, P.; OLIVEIRA, V. F.; BERNARDELLI, E. M. C.; SALIBA, L. M. N. M. Fundação, institucionalização e evolução dos laboratórios de psicologia no Brasil. Aracê, São José dos Pinhais, v. 7, n. 8, e7239, 2025. DOI: 10.56238/arev7n8-032.

LIMA, A. M. S. de; SALLES, R. J.; MARQUES, B. G.; SCARPARO, I. G.; RIBEIRO, P. G. do N.; FREIRE, G. A. Diretrizes curriculares nacionais da Psicologia e o papel do docente universitário na formação profissional. Lumen et Virtus, São José dos Pinhais, v. 17, n. 63, e14203, 2026. DOI: 10.56238/levv17n63-041a.

SENADO FEDERAL. Sugestão nº 1, de 2024: regulamentação da psicoterapia como prática exclusiva de psicólogos e médicos psiquiatras. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/163640.

SILVA, N. N. R.; NASCIMENTO, V. L. de O.; SOUZA NETO, Z. G. de. O significado da psicanálise clínica virtual para pacientes da região Norte do Brasil. Aracê, São José dos Pinhais, v. 7, n. 5, p. 23426-23444, 2025. DOI: 10.56238/arev7n5-146.

SOUZA, M. T. de; SILVA, M. D. da; CARVALHO, R. de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. Einstein (São Paulo), São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010. DOI: 10.1590/s1679-45082010rw1134.