

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.937, DE 2024

Dispõe sobre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Compromisso).

Autor: SENADO FEDERAL - COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei oriundo do Senado Federal, de autoria da Comissão de Educação e Cultura, que dispõe sobre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

O projeto é resultado do trabalho de Subcomissão Permanente instituída no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal com o objetivo de acompanhar as políticas de Alfabetização na Idade Certa.

O relatório das atividades da Subcomissão analisa as políticas públicas de alfabetização no Brasil, destacando o grave impacto da pandemia de covid-19. O documento aponta que, segundo o SAEB 2021, o número de crianças com proficiência abaixo do esperado mais que dobrou, e, embora em 2023 o patamar pré-pandemia tenha sido recuperado, apenas 56% dos estudantes atingiram o padrão mínimo. O relatório reconhece a importância de iniciativas como o programa PAIC do Ceará, que inspirou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e o "Compromisso Nacional Criança Alfabetizada" instituído pelo governo federal por meio do Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023, e resume as atividades da subcomissão em 2024, que incluiu a realização de uma audiência pública para debater o tema com especialistas e gestores. Como principal encaminhamento, o relatório conclui



que as ações em favor da alfabetização não devem se limitar a políticas de governo temporárias. Com base nas contribuições da audiência pública, que reforçaram a necessidade de colaboração entre União, estados e municípios, a subcomissão defende que o tema exige um compromisso permanente e articulado de toda a sociedade. Por esse motivo, o documento formalizou a apresentação do presente Projeto de Lei com o objetivo de transformar o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada em uma política de Estado, garantindo a solidez, a continuidade e a prioridade que a matéria requer no Congresso Nacional.

A proposição está dividida em nove capítulos:

Capítulo I - Disposições Gerais: institui o "Compromisso Nacional Criança Alfabetizada", definindo seu objetivo de garantir o direito à alfabetização por meio da cooperação entre União, Estados e Municípios. Atribui à União a função de coordenação estratégica do programa.

Capítulo II - Dos Princípios: elenca os princípios que norteiam o Compromisso, como a colaboração entre os entes federativos, a promoção da equidade educacional, o pluralismo de concepções pedagógicas, o respeito à autonomia pedagógica dos professores e das escolas e a valorização dos profissionais da educação, entre outros.

Capítulo III - Das Diretrizes: São estabelecidas as diretrizes para a implementação do programa. Elas incluem o foco na alfabetização na idade certa, o reconhecimento da autonomia dos entes federativos e do papel indutor, articulador e coordenador da União na realização das políticas públicas de educação básica, o reconhecimento do protagonismo dos Municípios na oferta da educação infantil e da primeira etapa do ensino fundamental e nos processos de alfabetização, a assistência técnica e financeira da União aos demais entes, o enfrentamento das desigualdades e a criação de uma política de formação para professores e gestores.



Capítulo IV - Dos Objetivos: Este capítulo detalha as metas centrais do Compromisso. Os objetivos são implementar ações para que as crianças estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental e promover a recomposição das aprendizagens para os alunos que não atingiram esse marco.

Capítulo V - Da Adesão: Trata das regras para participação no programa. A adesão de estados e municípios é voluntária e implica a responsabilidade de melhorar os resultados da alfabetização e reduzir desigualdades. O capítulo também define os critérios para o apoio técnico e financeiro da União, que levará em conta a proporção de crianças não alfabetizadas e características socioeconômicas, étnico-raciais e de gênero, bem como a presença de crianças que compõem o público-alvo da educação especial inclusiva

Capítulo VI - Das Estratégias de Implementação: O capítulo descreve como o Compromisso será colocado em prática. As estratégias incluem o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federativos, a articulação dos sistemas de avaliação da aprendizagem, a aplicação de avaliações diagnósticas e o monitoramento contínuo dos resultados.

Capítulo VII - Dos Eixos Estruturantes: Estabelece a estrutura de governança, com a criação do Fórum Nacional do Compromisso (FNC) e do Comitê Estratégico Nacional (Cenac); define o apoio à formação de professores e gestores; prevê a melhoria da infraestrutura física e pedagógica; organiza os sistemas de avaliação e institui o reconhecimento de boas práticas, com a criação do "Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização".

Capítulo VIII - Do Direito à Alfabetização das Populações Específicas: Este capítulo garante que o direito à alfabetização seja estendido a populações específicas, determinando a criação de ações complementares para



modalidades como educação de jovens e adultos (EJA), educação especial, educação bilíngue de surdos, educação do campo, indígena e quilombola.

Capítulo IX - Disposições Finais: O último capítulo trata de questões administrativas e financeiras. Define que a assistência financeira da União virá de dotações orçamentárias do Ministério da Educação e estabelece que a lei entra em vigor na data de sua publicação.

O projeto foi distribuído às Comissões de Educação e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

A Comissão de Educação, em reunião realizada no dia 1º de outubro de 2025, aprovou parecer, relatado pela Deputada Maria Rosas, favorável ao Projeto de Lei nº 4.937, de 2019, com emendas que substituem as expressões “de gênero” presentes no projeto por “de sexo”, apresentadas sob a justificativa de que seriam necessários *“ajustes de redação para garantir maior clareza normativa e evitar interpretações que possam gerar controvérsias conceituais, políticas ou jurídicas no âmbito da implementação do Compromisso. Assim, opta-se pela apresentação de emendas de redação, a fim de substituir expressões desnecessárias, sem, contudo, modificar o mérito ou os objetivos do Projeto de Lei. Trata-se, portanto, de correção redacional que assegura precisão terminológica e uniformidade do texto legislativo, em consonância com a técnica legislativa.”*

Cabe, agora, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa da matéria.

Após a análise pelas Comissões, a proposição será objeto de apreciação pelo Plenário e seu regime de tramitação é de urgência, conforme o art. 24, inciso I e art. 155, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

2025-18748



II - VOTO DA RELATORA

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em cumprimento ao art. 32, IV, a, do Regimento Interno, pronunciar-se em relação à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.288, de 2019.

No exame da **constitucionalidade formal**, é analisada a compatibilidade da proposição com as regras constitucionais de competência legislativa, de iniciativa das leis e de reserva de espécie normativa.

No tocante à competência legislativa, o tema versado na insere-se na competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (CF, art. 24, IX), cabendo à União a edição de normas de caráter geral (CF, art. 24, §1º).

Ademais, a matéria em questão, **salvo um ponto**, não atrai iniciativa legislativa constitucionalmente reservada a uma pessoa ou órgão específico, motivo pelo qual não se vislumbra inconstitucionalidade relacionada à origem parlamentar da iniciativa.

Sobre o ponto, cabe esclarecer que embora algumas disposições do projeto tangenciem matéria atinente à organização de órgãos da Administração Pública e suas atribuições, entendemos que nem todas atraem a incidência de hipótese de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo (CF, arts. 61, II, “a” e “e” e 84, VI, “a”).

As previsões em questão são as contidas no Capítulo VII, Seções I e V do projeto, que tratam da “Governança e da Gestão da Política de Alfabetização” e do “Reconhecimento e do Compartilhamento de Boas Práticas”, as quais versam sobre a instituição do “Fórum Nacional do Compromisso” (FNC), do “Comitê Estratégico Nacional do Compromisso” (CENAC) e da “Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e



Mobilização” (RENALFA), além de implementarem o “Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização” (Selo Alfabetização).

Isso porque tanto o “Comitê Estratégico Nacional do Compromisso” (CENAC), quanto a “Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização” (RENALFA) e o “Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização” (Selo Alfabetização) já existem no âmbito do governo federal, por força do que dispõem os Decretos nº 11.556, de 12 de junho de 2023 e nº 12.191, de 20 de setembro de 2024. Não se cogita, portanto, da criação de órgãos ou atribuições no Poder Executivo, mas da cristalização em lei de disposições sobre política pública que já se encontra em pleno funcionamento como forma, de, conforme argumentado pela Subcomissão autora do projeto, transformar o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada de política de governo em política de Estado.

Ainda sob a ótica formal, como a Constituição Federal não reservou espécie normativa específica para o tratamento do assunto em análise, a inovação na ordem jurídica por meio de lei ordinária mostra-se compatível com o arcabouço constitucional.

No mais, não há que se falar, em inconstitucionalidade formal das proposições em análise.

Sob a perspectiva da **constitucionalidade material**, afere-se a harmonia de conteúdo entre as proposições e a Constituição da República. Com base nessa perspectiva substantiva, não identificamos nenhum confronto do conteúdo expresso pelo projeto de lei ou por seu substitutivo com os princípios e regras constitucionais.

Na verdade, deve-se reconhecer que a matéria em análise reforça normas fundamentais consignadas na Lei Maior, em especial a valorização do direito social à educação como direito de todos e dever do Estado. Compatibiliza-se, ademais, com a responsabilidade constitucional atribuída à União, Estados, Distrito Federal e Municípios de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, nos termos do art. 23, V, da Carta de 1988, fomentando a necessária cooperação federativa nesse sentido, além de se coadunar com o mandamento



constitucional de que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF, art. 205).

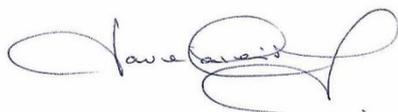
Atesta-se, assim, a **constitucionalidade formal e material** do Projeto de Lei nº 4.937, de 2024.

Em relação à **juridicidade**, vê-se que as proposições inovam no ordenamento jurídico, possuem o atributo da generalidade e respeitam os princípios gerais do direito, sendo, portanto, jurídicas.

Por fim, em relação à **redação** e à **técnica legislativa**, consideramos que a proposição principal atende às normas previstas na Lei Complementar nº 95/1998 que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, sendo certo que as emendas de redação adotadas pela Comissão de Educação aprimoram o seu texto.

Diante do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação do Projeto de Lei nº 4.937, de 2024 e das Emendas de Redação Adotadas pela Comissão de Educação (CE).**

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2025.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-18748

