

PARECER DE PLENÁRIO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI N° 4.937, DE 2024

PROJETO DE LEI N° 4.937, DE 2024

Dispõe sobre o Compromisso Nacional
Criança Alfabetizada (Compromisso).

Autor: SENADO FEDERAL - COMISSÃO
DE EDUCAÇÃO E CULTURA

Relatora: Deputado PATRUS ANANIAS

I - RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei tem origem no Senado Federal e foi elaborado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte daquela Casa. A proposição trata da instituição do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, iniciativa voltada a assegurar o direito de todas as crianças brasileiras à alfabetização na idade adequada.

A matéria decorre do trabalho desenvolvido pela Subcomissão Permanente de Alfabetização na Idade Certa, criada no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, com a finalidade de acompanhar e avaliar as políticas públicas voltadas à alfabetização das crianças em todo o país.

O relatório produzido pela referida Subcomissão apresenta um panorama detalhado da alfabetização no Brasil, evidenciando os desafios enfrentados após o período de emergência sanitária da covid-19. Com base em dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2021, constatou-se que o percentual de estudantes com desempenho inferior ao esperado mais que dobrou durante a pandemia. Ainda que os resultados de 2023 indiquem uma recuperação dos níveis anteriores, apenas 56% das crianças atingiram o padrão mínimo de proficiência.



* C D 2 5 6 7 1 4 3 5 7 2 0 0 *

O documento também reconhece experiências bem-sucedidas, como o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do Estado 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.

Como conclusão de seus trabalhos, a Subcomissão defendeu que as ações voltadas à alfabetização devem assumir caráter permanente, e não se restringir a programas de governo transitórios. As manifestações colhidas durante a audiência pública reforçaram a necessidade de cooperação entre União, Estados e Municípios e de mobilização social em torno da causa da alfabetização, como tarefa coletiva e contínua.

Desse modo, o relatório recomendou a formalização do presente Projeto de Lei, com o intuito de converter o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada em política de Estado, conferindo-lhe estabilidade institucional, continuidade administrativa e prioridade legislativa compatíveis com a relevância do tema para o desenvolvimento nacional.

A proposição está estruturada em nove capítulos, que tratam das disposições gerais, dos princípios, diretrizes, objetivos, formas de adesão, estratégias de implementação, governança, avaliação, reconhecimento de boas práticas e disposições finais.

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.”*.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.



* C D 2 5 6 7 1 4 3 5 7 2 0 0 *

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Passemos à análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (arts. 54, I, e 139, II, “c”, do RICD) do Projeto de Lei nº 4.937, de 2024 e das emendas aprovadas na Comissão de Educação.

A análise de **constitucionalidade formal** envolve a verificação da aderência da proposição às normas constitucionais relativas à competência legislativa, à iniciativa das leis e à adequação da espécie normativa escolhida.

No que diz respeito à competência legislativa, observa-se que o conteúdo da proposta insere-se no âmbito da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, conforme prevê o art. 24, inciso IX, da Constituição Federal. À União, por sua vez, cabe a formulação das normas gerais sobre essas matérias, nos termos do §1º do mesmo dispositivo.

Ressalte-se que o tema tratado não se encontra submetido à iniciativa legislativa privativa de qualquer pessoa, órgão ou Poder específico. Dessa forma, não há vício quanto à legitimidade da iniciativa parlamentar, tampouco irregularidade formal que comprometa a constitucionalidade do projeto.

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 elas não 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



* C D 2 5 6 7 1 4 3 5 7 2 0 0 *

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.

Quanto ao “Fórum Nacional do Compromisso” (FNC), de que trata o art. 13 do projeto, vê-se que a sua convocação fica a critério do Presidente da República e que a participação dos governadores dos Estados depende da adesão ao Compromisso, o que deixa à discricionariedade desses chefes dos Poderes Executivos a efetiva instituição e funcionamento desse colegiado e afasta potencial violação aos já citados arts. 61, II, “a” e “e” e 84, VI, “a” da Constituição Federal.

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.

Não há, pois, que se falar em inconstitucionalidade formal das proposições em análise.

Sob a ótica da **constitucionalidade material**, importa verificar a consonância de conteúdo entre o projeto de lei e os princípios e valores consagrados na Constituição Federal de 1988. Nessa análise, constata-se que a proposta não apenas se harmoniza com a Carta da República, mas a



* C D 2 5 6 7 1 4 3 5 7 2 0 0 *

reafirma e a concretiza, ao promover o direito fundamental à educação como expressão do ideal de justiça social e de dignidade da pessoa humana.

A iniciativa alinha-se diretamente ao art. 23, inciso V, da Constituição, que impõe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade solidária de assegurar os meios de acesso à educação, à cultura, à ciência e à tecnologia, estimulando a necessária cooperação entre os entes federativos.

Além disso, o projeto traduz o espírito do art. 205 da Constituição, segundo o qual “*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*”.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa que traduz o espírito da Constituição Cidadã, reafirmando que investir na alfabetização das crianças é investir no futuro do país e na realização concreta da dignidade humana.

Atesta-se, assim, a constitucionalidade formal e material da proposição.

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.

A **redação e a técnica legislativa** da proposição principal e das emendas da Comissão de Educação atendem às normas previstas na Lei Complementar nº 95/1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

III - Conclusão do voto

Diante do exposto, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e redação do Projeto de Lei nº 4.937, de 2024 e das emendas aprovadas na Comissão de Educação**.



* CD256714357200 *

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2025.

Deputado PATRUS ANANIAS
Relator

2025-18799



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD256714357200>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Patrus Ananias



* C D 2 5 6 7 1 4 3 5 7 2 0 0 *