

## Construindo um número-índice para medir a efetividade do controle de constitucionalidade pelo Legislativo

**JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO**

Doutor em Direito do Estado (USP). Mestre em Constituição e Sociedade (IDP).  
Professor de Direito Constitucional (IDP).

Artigo recebido em 19/5/2022 e aprovado em 3/7/2022.

**SUMÁRIO:** 1 *Introdução* • 2 *Uma metodologia quali-quantitativa para medir a efetividade do controle preventivo pelo Legislativo* • 3 *Construção e cálculo do índice de atuação do controle (IAC) e da média dos valores do índice de atuação do controle (IAC<sub>média</sub>)* • 4 *Conclusão* • 5 *Referências*.

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo mostrar como mensurar a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade no Poder Legislativo é uma necessidade e um desafio. Para tentar fazer frente a essa tarefa, propõe-se que, a partir de uma metodologia de análise sucessivamente qualitativa e quantitativa, é possível construir um número-índice (Índice de Atuação do Controle – IAC) que permita aquilatar se o controle preventivo de constitucionalidade feito pelo Legislativo em relação a proposições foi ou não efetivo e em que medida, possibilitando também construir séries para fins de comparação da efetividade entre órgãos, épocas ou modelos. Chega-se à conclusão, a partir da metodologia de inferência, de que o número-índice proposto pode auxiliar na análise jurídica sobre a qualidade e a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo Legislativo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Número-índice • Efetividade • Controle Preventivo de Constitucionalidade • Processo Legislativo.

## Building an index-number to measure the effectiveness of constitutionality control by the Legislative

CONTENTS: *1 Introduction • 2 A quali-quantitative approach to measuring the effectiveness of the preventive control by the Legislative • 3 Building and calculating the index of control action and the average value of the index of control action (IAC<sub>medium</sub>) • 4 Conclusion • 5 References.*

ABSTRACT: The purpose of this paper is to show how measuring the effectiveness of preventive control of constitutionality in the Legislative Power is both a necessity and a challenge. In order to face this task, it is proposed that, from a methodology of analysis successively qualitative and quantitative, it is possible to build an index number (Index of Control Action – IAC) that allows to assess whether the preventive control of constitutionality made by the Legislative in relation to propositions was or was not effective, and to what extent, also making it possible to build series for the purpose of comparing the effectiveness between bodies, periods or models. The conclusion is that the proposed index number can help the legal analysis of the quality and effectiveness of the preventive control of constitutionality by the Legislative.

KEYWORDS: Index Number • Effectiveness • Preventive Constitutionality Control • Legislative Process.

## Élaboration d'un numéro-index pour mesurer l'efficacité du contrôle de constitutionnalité achevé par le Législatif

**SOMMAIRE :** *1 Introduction • 2 Une méthodologie quali-quantitative pour mesurer l'efficacité du contrôle préventif réalisé par le Pouvoir Législatif • 3 Construction et calcul de l'indice de performance du contrôle (IAC) et de la moyenne des valeurs de l'indice de performance du contrôle (IAC<sub>moyen</sub>) • 4 Conclusion • 5 Références.*

**RÉSUMÉ :** Cet article vise à montrer que mesurer l'efficacité du contrôle préventif de constitutionnalité au sein du Pouvoir Législatif est une nécessité et un défi. Pour tenter de faire face à cette tâche, il est proposé qu'à partir d'une méthodologie d'analyse, successivement qualitative et quantitative, ce soit possible de construire un numéro-index (Indice de Performance du Contrôle – IAC) qui permette d'évaluer si le contrôle préventif de constitutionnalité des propositions, exécuté par le Pouvoir Législatif, fut efficace ou pas, et dans quelle mesure, permettant également de construire des séries dans le but de comparer l'efficacité entre instances, périodes ou modèles. Compte tenu de la méthodologie d'inférence, la conclusion est que le numéro-index proposé peut aider l'analyse juridique de la qualité et de l'efficacité du contrôle préventif de constitutionnalité effectué par le pouvoir Législatif.

**MOTS-CLÉS :** Numéro d'index • Efficacité • Contrôle Préventif de Constitutionnalité • Processus Législatif.

## 1 Introdução

Boa parte das obras que abordam o controle de constitucionalidade o fazem a partir de um prisma quase que exclusivamente judicial, relegando a segundo – ou terceiro, ou quarto – plano o controle não judicial. Em relação a esse controle político ou administrativo, encontram-se trabalhos sobre a fiscalização exercida pelos tribunais de contas, pelo Executivo (por meio do veto) e até do Conselho Nacional de Justiça, mas poucos abordam, ainda que do ponto de vista descritivo, o controle parlamentar prévio de constitucionalidade. Grassa, pode-se dizer assim, uma verdadeira ignorância (no sentido clássico do termo) da comunidade jurídica sobre o funcionamento dos mecanismos de controle de constitucionalidade de projetos e propostas pelo Legislativo, em grande medida como mero reflexo do desconhecimento geral sobre o funcionamento do Poder Legislativo.

Mais ainda: a função de controle, em geral, e a do controle de constitucionalidade, em particular, tendem a ganhar ainda mais relevância quando se verifica a crise da democracia representativa e a conseqüente redução do papel *tradicional* do Legislativo (GIANNITTI, 2001, p. 111) – algo com o que se concorda, uma vez que a sociedade moderna cobra cada vez mais do Legislativo que execute bem suas funções, isto é, que produza leis de forma válida e compatível com a Constituição, e não *quaisquer* leis. Aliás, no âmbito do Direito Comparado, tem-se afirmado que o controle parlamentar prévio de constitucionalidade pode ser considerado até mesmo uma zona de confluência entre as funções legislativa e de controle, como quando se comenta o funcionamento da Comissão de Assuntos Constitucionais do Parlamento Italiano (LUPO, 2001, p. 124), o que é verdade, quando se analisa empiricamente o funcionamento e as atribuições de determinadas comissões do Congresso Nacional, com funções de análise de mérito e de admissibilidade.

Nesse contexto, utilizar métricas para analisar o desempenho do Poder e do processo legislativos é algo necessário e, ao mesmo tempo, desafiador. Especialmente em relação ao controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo Legislativo quanto às proposições submetidas a sua análise, faz-se necessário construir alguma forma de analisar a efetividade desse controle. Assim, para saber das potencialidades desse instrumento e para poder avaliá-lo sem estereótipos,

é preciso uma análise qualitativa e quantitativa de sua atuação e efetividade<sup>1</sup>. Sintomaticamente, não existe, no Brasil, estudo aprofundado sobre quantos projetos de lei (PL) e propostas de emenda à Constituição (PEC) são rejeitados no Legislativo por inconstitucionalidade formal ou material<sup>2</sup>. Essa inexistência de dados precisos sobre o tema impede, inclusive, um julgamento mais acurado sobre qual dos modelos de controle preventivo (dentre os vários adotados nas diversas Casas legislativas brasileiras e nos vários níveis da Federação) produz resultados mais desejáveis. Em suma, é preciso perquirir sobre uma forma de medir qual a efetividade<sup>3</sup> do sistema de controle legislativo prévio de constitucionalidade.

Trata-se, é certo, de análise eminentemente jurídica aquela que busca *julgar* a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade. Como aponta Raffaele de Giorgi (1998, p. 81), apenas o Direito pode avaliar o que é Direito, pois somente a partir de uma análise normativo-prescritiva se pode avaliar se as normas estão sendo seguidas. Essa análise jurídica, contudo, não pode prescindir de uma empiria, de uma base sobre como a realidade se comporta (GIORGI, 1998, p. 149), ponto no qual a análise jurídica apoia-se grandemente na Estatística, criando um campo novo de confluência entre essas duas ciências, a chamada Jurimetria (NUNES, 2019).

Logicamente, a questão sobre a efetividade de um mecanismo não se pode cingir a uma análise puramente quantitativa. É possível verificar quantos projetos e propostas de emenda à Constituição foram rejeitados por inconstitucionalidade de 1988 até hoje. Esse dado, porém, pode dar apenas uma pálida ideia do real papel das Comissões de Constituição e Justiça (CCJs) em cada Casa Legislativa, falseando a importância desse mecanismo, uma vez que, na prática do processo legislativo, é muito comum utilizar-se, por exemplo, da técnica de não rejeitar o projeto, mas de o deixar *morror à mingua*, sem parecer, até que termine a Legislatura. Em outras palavras: existem vários mecanismos informais de controle preventivo

---

1 Por *efetividade*, nesse contexto, entenda-se a capacidade que tem a norma jurídica de realizar-se no mundo fático, isto é, a “realização prática” das normas e instituições. Para o uso do termo nesse sentido, especialmente em relação a estudos internacionais sobre o funcionamento do Poder Legislativo.

2 A Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV/Rio) vem publicando, desde 2018, os trabalhos do seu Centro de Tecnologia e Sociedade, sobre a produção legislativa no Congresso Nacional (Congresso em Números). Contudo, tal trabalho tem escopo mais focado na análise quantitativa (proposições aprovadas X autoria X proposições apresentadas) e não foca na questão do controle preventivo de constitucionalidade (não há recorte, por exemplo, sobre os motivos da rejeição etc.).

3 Aqui entendida, como já se registrou, no sentido de avaliar o quanto determinado instituto jurídico-normativo é realmente colocado em prática.

de constitucionalidade, além dos institutos formais de rejeição pelas CCJs. Mais ainda: o controle logicamente não funciona apenas quando rejeita proposições inconstitucionais, mas também quando valida a tramitação daquelas que são compatíveis com a Constituição. Justamente por isso, faz-se necessária a formulação de subproblemas mais específicos – além da construção de uma metodologia qualitativa. Não se pode, ademais, subestimar o papel de controle exercido pelas Comissões quando emendam o projeto, inclusive por meio da apresentação de substitutivos que *corrijam* ou expurguem a inconstitucionalidade, tanto assim que esse poder de emendar é considerado um dos mais relevantes no papel das comissões em todo o mundo.

Para tentar fazer frente a esse desafio, especialmente para comparar a efetividade do controle preventivo em quatro séries (Projetos de Lei – PL na Câmara dos Deputados, PL no Senado Federal, Proposta de Emenda à Constituição – PEC na Câmara dos Deputados e PEC no Senado Federal), em relação a um mesmo ano (2015), desenvolveu-se, para fins de pesquisa empírica, um número-índice chamado de Índice de Atuação do Controle (IAC), com a finalidade de mensurar a efetividade da atuação dos mecanismos formais e informais de controle preventivo de constitucionalidade, tanto em relação a cada proposição específica, quanto em relação a uma série.

Neste artigo, explicitam-se as bases teóricas e estatísticas de tal índice, a fim de que ele possa ser utilizado em outras pesquisas sobre a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Legislativo, seja em relação a outras séries temporais, seja em relação a outros níveis federativos. Chegou-se à conclusão de que o IAC pode ser útil na realização de pesquisas para fins de análise jurídica sobre a efetividade e a qualidade do controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo, inclusive por permitir que elementos empíricos sejam levados em conta para definir qual o melhor modelo de controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo, bem como se os modelos atuais têm cumprido a contento a função de gerar segurança jurídica e de resguardar a supremacia da Constituição.

Registre-se que a metodologia de trabalho é qualitativa e quantitativa, de maneira que é realizada em duas etapas: num primeiro momento, analisa-se, sob o prisma exclusivamente jurídico-normativo, se o controle preventivo de constitucionalidade atuou e, em caso positivo, se de forma totalmente efetiva, parcialmente efetiva ou não efetiva. Após essa análise qualitativa jurídica, realiza-se a tabulação dos dados colhidos, para a criação de séries ou de grupos, a fim de análise macro, para a qual

se faz necessária a confluência da análise jurídica com substratos de Estatística. Para verificar a pertinência ou não do índice, foi utilizada a metodologia da inferência: a partir da análise de algumas séries de proposições, verificou-se se era possível utilizar o IAC para comparar-lhes a efetividade do controle preventivo, o que se mostrou verdadeiro.

## 2 Uma metodologia *quali-quant* para medir a efetividade do controle preventivo pelo Legislativo

A metodologia utilizada para a construção do IAC é bastante complexa e, até onde se sabe, inédita. A análise *qualitativa-quantitativa* (qualitativa, num primeiro momento; e quantitativa, no segundo) é utilizada em vários campos das Ciências Sociais (inclusive na Ciência Política), mas ainda é relativamente nova a sua aplicação ao Direito. Na seara específica dos estudos sobre o Poder Legislativo, é bem mais comum a opção pela análise qualitativa (especialmente no campo do Direito) ou quantitativa (na esfera da Ciência Política).

A análise qualitativa é aqui bastante relevante, já que se deve observar, em cada proposição, entre outros fatores: a) se foi apreciada pela CCJ ou, em caso negativo, se a constitucionalidade foi verificada por alguma outra comissão; b) se o parecer da CCJ (ou da comissão ou de outro colegiado que a *substitui* nessa análise<sup>4</sup>) efetivamente enfrentou a questão da constitucionalidade (ou seja, se foi apenas *citada* a constitucionalidade da proposição, ou se o tema foi efetivamente analisado, tanto em seus aspectos formais quanto materiais); c) se a proposição, no caso de projeto de lei ordinária, tramitou submetida ao poder terminativo (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 91) ou conclusivo (Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, art. 24, inciso II), nos termos do art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição; d) se a proposição sofreu emendas que corrigissem eventual inconstitucionalidade; e) se a proposição foi rejeitada por inconstitucionalidade, por meio de poder terminativo impróprio (RISF, art. 101, § 1º; RICD, art. 54); f) se a proposição teve a relatoria devolvida, ou se ocorreu alguma outra forma de controle implícito de constitucionalidade.

Nessa primeira etapa, classificaram-se as manifestações das Comissões do Poder Legislativo em categorias, de modo a verificar quando o controle de

---

4 Isso porque, em diversas Casas legislativas – Senado Federal inclusive – a análise de constitucionalidade pode ser realizada pela CCJ ou por outra comissão, quando àquela não for distribuído o projeto, por razões de pertinência temática.

constitucionalidade preventivo foi exercido de forma totalmente efetiva (isto é, se foram analisados satisfatoriamente os aspectos da constitucionalidade formal e material), parcialmente efetiva (foi analisada satisfatoriamente apenas a constitucionalidade formal e não a material, ou vice-versa), quando essa análise não foi efetiva (não foi analisada satisfatoriamente nem a constitucionalidade formal nem a material) e quando a proposição não sofreu controle de constitucionalidade (arquivada ao final da legislatura sem parecer, por exemplo). Essas categorias foram pensadas de forma que seja possível construir um índice (IAC) para mensurar a efetividade do controle em um número (a fim de permitir a comparação em séries históricas ou entre as Casas Legislativas, por exemplo). Levou-se em conta, ademais, que tais categorias precisam atender aos requisitos de segurança e de objetividade (possível) na análise de conteúdo: assim, buscou-se estabelecer categorias que sejam mutuamente excludentes, homogêneas, pertinentes, objetivas/fiéis e produtivas (BARDIN, 2016, p. 150).

A partir de toda essa análise qualitativa de conteúdo – que, em princípio, é suficientemente complexa a ponto de excluir a mera análise de palavras ou de frases, por meios automatizados ou *softwares* –, torna-se possível atribuir a cada uma das proposições analisadas um rótulo (depois quantificado na forma de IAC), com base no fato de o controle preventivo ter sido efetivo, parcialmente efetivo, não efetivo, ou de não ter sido realizado.

Nesse contexto, considera-se que o controle legislativo preventivo efetivamente funcionou não apenas quando foram rejeitadas (expressa ou implicitamente) proposições inconstitucionais, mas também quando permitiu andamento àquelas que são compatíveis com a Constituição, bem como por meio da correção (quando possível), por meio de emenda, das proposições que eram apenas parcialmente inconstitucionais. Realmente, do ponto de vista da efetividade, não importa se a declaração de inconstitucionalidade se deu de forma expressa ou não – o que importa é que se tenha impedido a produção de uma norma contrária à Constituição ou permitido a tramitação de uma proposição constitucional. Percebe-se que o controle é considerado totalmente efetivo quando ocorre uma análise de constitucionalidade suficientemente completa (formal e material) e aprofundada, independentemente de concordância com o resultado da análise. Assim, por exemplo, se foi realmente analisada a constitucionalidade e se chegou à conclusão de que a proposição era compatível com a Constituição sob os aspectos formais e materiais, deve-se considerar que o controle funcionou



efetivamente, ainda que o pesquisador não concorde com a valoração realizada. Conforme detalhado mais à frente, os resultados dessa análise individualizada devem ser reduzidos a um valor para cada proposição (IAC), o que permite depois calcular a média de cada série ( $IAC_{\text{médio}}$ ), comparando-as entre si.

Ademais, considera-se que o controle de constitucionalidade preventivo pelo Legislativo funcionou apenas parcialmente, quando só um dos aspectos da constitucionalidade (formal ou material) foi analisado. Em algumas amostras, por exemplo, foi bastante comum que a comissão analisasse apenas a constitucionalidade formal da proposição, sem adentrar a temática (naturalmente mais complexa e variada) da constitucionalidade material.

Por outro lado, o controle de constitucionalidade deve ser considerado não efetivo quando, independentemente de eventual aprovação ou rejeição do PL ou da PEC (por questões de mérito), houve oficialmente um controle de constitucionalidade, mas ele não foi efetivamente realizado. Isso se verifica quando o parecer sequer cita a questão da constitucionalidade, ou quando apenas usa fórmulas genéricas para afirmá-la, sem qualquer indício de que tenha havido um efetivo debruçar-se analítico sobre a compatibilidade formal e material da proposição com a Constituição.

Finalmente, consideram-se neutros (controle não realizado, portanto não podendo ser considerado efetivo ou não efetivo) os casos em que não houve (ou não houve ainda) uma decisão legislativa (expressa ou implícita) sobre a sua constitucionalidade, de modo que, nessas hipóteses, não se tem elementos suficientes para avaliar se o controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo funcionou a contento, ou não<sup>5</sup>.

Com base nessa análise qualitativa, torna-se possível realizar, num segundo momento, uma análise quantitativa, que permita mensurar – em termos absolutos e relativos – a atuação do controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo. A mensuração em termos absolutos serve para verificar, em percentuais, a representatividade dos casos em que o controle preventivo efetivamente atuou dentro de cada amostra. Mais importante ainda, o índice assim construído pode servir de parâmetro para que se possa comparar a efetividade dos dois distintos modelos de análise de constitucionalidade pelas comissões, isto é, o modelo

---

5 É bem verdade que essa demora no andamento de proposições frequentemente indica alguma resistência de caráter substancial ou de mérito (político) ou jurídico (inconstitucionalidade) em relação ao projeto ou à proposta. Nesses casos, contudo, não há como se afirmar se houve ou não um efetivo controle de constitucionalidade, de modo que se preferiu considerar, em tais situações, o caso como *neutro*.

*concentrado* da Câmara dos Deputados<sup>6</sup> e o modelo *difuso* adotado no Senado Federal<sup>7</sup>, assim como o controle realizado tendo por objeto PECs, em face daquele realizado em relação a PLs.

A fim de tornar mais estatisticamente controláveis e comparáveis os resultados, formulou-se a proposta de um índice (IAC), que compila os dados levantados na primeira parte da pesquisa e permite também criar séries e comparar a efetividade do controle preventivo pelo Legislativo, tanto no tempo, quanto entre as Casas Legislativas e entre espécies de proposição.

O IAC é atribuído a cada proposição da maneira a seguir descrita:

- a) IAC = -1, quando o controle foi realizado, mas foi considerado não efetivo;
- b) IAC = 0,5, quando o controle foi realizado e foi considerado apenas parcialmente efetivo;
- c) IAC = 1, quando o controle foi realizado e foi considerado totalmente efetivo;
- d) IAC = 0, quando o controle não foi realizado.

Esses valores de IAC são atribuídos individualmente a cada proposição, de forma que deve ser descrita e com as justificações contidas pelo menos em anexos da pesquisa.

A partir do valor de IAC de cada proposição, torna-se possível calcular o valor da média de cada amostra (por exemplo: PL CD, PL SF, PEC CD e PEC SF), chegando-se ao valor da média do Índice de Atuação do Controle ( $IAC_{\text{médio}}$ ), que pode ser usado com a finalidade de comparar o desempenho do controle preventivo de constitucionalidade entre as Casas (PL CD x PL SF/ PEC CD x PEC SF) e entre as duas espécies de proposição legislativa analisadas (PEC CD x PL CD; PEC SF x PL SF). Em relação a pesquisas futuras, o  $IAC_{\text{médio}}$  pode ser utilizado também para comparar a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade entre períodos, formando séries históricas (efetividade do controle por ano, por Legislatura etc.), ou mesmo para comparar o controle realizado em diversos países ou em distintos níveis federativos.

Com o auxílio de ferramentas estatísticas, torna-se possível chegar a conclusões interessantes sobre as diferenças entre a efetividade do controle, quando comparadas as Casas (PEC na Câmara dos Deputados vs. PEC no Senado Federal; PL na Câmara dos Deputados vs. PL no Senado Federal) e as espécies

6 Em que só a CCJ pode, em princípio, analisar a constitucionalidade de proposições.

7 Em que toda e qualquer comissão pode, a depender do caso, ter que analisar a constitucionalidade da proposição.

de proposição legislativa (PEC na Câmara dos Deputados vs. PL na Câmara dos Deputados; PEC no Senado Federal vs. PL no Senado Federal). Essa comparação é viável justamente por meio do arbitramento de um número-índice, o IAC (atribuído ao controle realizado em relação a cada proposição), e cuja média ( $IAC_{\text{médio}}$ ) permite tais cotejos quantitativos.

### 3 Construção e cálculo do Índice de Atuação do Controle (IAC) e da média dos valores do Índice de Atuação do Controle ( $IAC_{\text{médio}}$ )

O IAC pontua as hipóteses de controle efetivo de forma total (1 ponto); as hipóteses de controle parcialmente efetivo de forma parcial (0,5 ponto); as hipóteses em que o controle não foi efetivo de forma negativa (-1 ponto); e não pontua os casos em que não há elementos suficientes para se verificar a efetividade do controle. Em outras palavras, conforme já citado, o IAC é atribuído a cada proposição com escala de pontuação de -1 a +1, a depender dos níveis de controle.

O IAC serve não apenas para avaliar a efetividade do controle de determinada proposição de forma isolada, mas é bastante útil para construir séries (avaliar a efetividade ao longo do tempo), bem como para construir comparações (análise comparativa da efetividade do controle na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, por exemplo).

Após a análise qualitativa, resumida na atribuição de um valor de IAC a cada proposição, fica possível iniciar a análise quantitativa, que consistiu no cálculo e na interpretação dos resultados relativos a:

- a) Distribuição relativa (percentual) de proposições, em cada amostra, que:
  - não sofreram controle ( $IAC=0$ );
  - sofreram controle, e ele:
    - não foi efetivo ( $IAC=-1$ );
    - foi parcialmente efetivo ( $IAC=0,5$ );
    - foi totalmente efetivo ( $IAC=1$ );
- b)  $IAC_{\text{médio}}$  da amostra (PEC SF, PEC CD, PL SF e PL CD).

O cálculo do  $IAC_{\text{médio}}$  é bastante simples, representando apenas a média dos valores de IAC de cada proposição (somatório dos valores de IAC, dividido pela quantidade de proposições analisadas naquela determinada série).

Numa fórmula:

$$IAC_{\text{médio}} = \frac{\Sigma IAC_n}{n}$$

Onde:  $IAC_{\text{médio}}$  é a média do valor do Índice de Atuação do Controle da amostra;  $n$  é o número de proposições analisadas naquela determinada amostra; e  $\Sigma IAC_n$  é o somatório dos valores de IAC de cada uma das  $n$  proposições analisadas naquela determinada amostra.

Em outras palavras, portanto, o  $IAC_{\text{médio}}$  de uma determinada amostra nada mais é do que a média aritmética dos valores de IAC das proposições nela contidas.

Como se trata de análise a ser realizada majoritariamente por juristas (já que toda a parte qualitativa exige conhecimento do processo legislativo constitucional e regimental, bem como do controle de constitucionalidade), busca-se explicar mais detalhadamente alguns aspectos estatísticos que, para nossa área de formação, não são de conhecimento geral.

O valor máximo do  $IAC_{\text{médio}}$  é de 1 (quando 100% das proposições analisadas sofreram efetivo e total controle de constitucionalidade) e seu valor mínimo é de -1 (quando todas as proposições foram analisadas por comissão de admissibilidade, mas nenhuma proposição sofreu efetivo controle). Valores positivos de IAC indicam que há, naquela amostra, mais casos em que o controle atuou do que casos em que não foi efetivo; valores negativos são sugestivos de que a maioria das proposições analisadas não sofreu um controle efetivo; valores próximos a zero indicam que os casos em que houve efetivo controle (total ou parcial) são mais ou menos equivalentes àqueles em que o controle não foi efetivo. Valores positivos mais próximos de 1 indicam ser mais comum o controle efetivo total (constitucionalidade formal e material), enquanto valores positivos mais próximos de 0,5 indicam serem mais frequentes casos em que o controle foi efetivo, mas apenas em relação a um dos aspectos de constitucionalidade (formal ou material).

Dessa forma, o intervalo de valores do IAC e do  $IAC_{\text{médio}}$  situa-se entre +1 e -1, e sua atribuição seguiu a lógica descrita abaixo, utilizada para agrupar as proposições analisadas nos seguintes grupos:

a) controle não efetivo: as proposições que foram aprovadas na análise de admissibilidade sem que tenham sofrido um efetivo controle de constitucionalidade – ou porque se utilizaram apenas de frases genéricas sobre a constitucionalidade, ou porque a análise foi considerada superficial, sem qualquer tipo de debate mais

relevante sobre a compatibilidade formal ou material com a Constituição, ou, ainda, porque a questão constitucional não foi sequer citada e deveria ter sido;

b) controle parcialmente efetivo:

– as proposições que foram submetidas à análise de admissibilidade, mas sofreram controle de constitucionalidade apenas sob o aspecto formal (iniciativa, competência legislativa, tramitação), sem que a questão da constitucionalidade material tenha sido efetivamente abordada, ou abordada de forma minimamente satisfatória;

– as proposições que foram submetidas na análise de admissibilidade, mas sofreram controle de constitucionalidade apenas sob o aspecto material (compatibilidade com princípios e com direitos fundamentais, por exemplo), sem que a questão da constitucionalidade formal tenha sido efetivamente abordada, ou abordada de forma minimamente satisfatória;

c) controle totalmente efetivo:

– as proposições que foram objeto de uma efetiva e explícita análise de admissibilidade quanto à constitucionalidade formal e material, independentemente do resultado (proposição aprovada ou rejeitada). Essa categoria inclui (mas não se limita a) os casos em que as proposições foram:

– aprovadas, em caráter definitivo ou não, após parecer que analisou efetivamente a constitucionalidade formal e material;

– rejeitadas por inconstitucionalidade, seja em caráter definitivo, não sendo cabível recurso ao Plenário<sup>8</sup>, ou não tendo sido interposto tal recurso, ou não tendo sido apreciado tal recurso; ou em decisão revista pelo Plenário, em grau de recurso<sup>9</sup>;

– aprovadas com emendas que sanaram a inconstitucionalidade parcial, sejam elas sob os aspectos formais ou materiais;

– as que tiveram a relatoria devolvida pelo menos uma vez e possuíam algum indício de inconstitucionalidade<sup>10</sup>;

---

8 O recurso ao Plenário da Casa contra a decisão que considera a proposição inconstitucional é cabível na Câmara dos Deputados em qualquer situação (RICD, art. 54); no Senado Federal, apenas quando o parecer da CCJ não é unânime (RISF, art. 101 e §§).

9 Esse último cenário pode existir teoricamente, mas é, na esfera federal, de rara ocorrência prática.

10 Nesse caso, a análise de eventual inconstitucionalidade (formal ou material) ficou sob a responsabilidade de opinião do(s) autor(es) da pesquisa, e o motivo para eventual conclusão pela existência de alguma inconstitucionalidade que motivou a devolução da relatoria deve ser feito de forma bastante judiciosa, considerando-se que há indícios de inconstitucionalidade apenas nos casos em que isso era mais evidente. De toda forma, a justificação da conclusão pela inconstitucionalidade deve ser ofertada, de forma individualizada, ainda que na forma de anexos.

– as que tiveram a apresentação de parecer do relator (Câmara dos Deputados) ou relatório (Senado Federal) contrário, por motivo de inconstitucionalidade formal ou material, mas não foram objeto de análise da Comissão pertinente (o parecer do relator ou relatório não foi votado) e foram arquivadas ao final da legislatura<sup>11</sup>;

– as que foram devolvidas ao autor pela Presidência, por motivo de inconstitucionalidade formal ou material evidentes (o que, em nossa pesquisa, foi verificado apenas em relação à Câmara dos Deputados)<sup>12</sup>;

d) controle não realizado: as proposições que não foram apreciadas quanto à constitucionalidade por comissão (por exemplo, arquivadas ao final da legislatura, ou desarquivadas e que continuam em tramitação, aguardando apresentação de parecer).

Com base nesses critérios, é possível atribuir um valor de IAC para cada uma das proposições analisadas e, num segundo momento, calcular o valor do IAC<sub>médio</sub> de cada grupo, para fins de mensuração e de comparação.

Em primeiro lugar, vale a pena registrar que os valores de IAC de cada proposição configuram uma variável discreta (valores estanques) cujo intervalo (-1 a 1) é arbitrariamente atribuído (poderia ser de -30 a 30, por exemplo), mas que se baseia numa análise qualitativa cuja metodologia e valoração são controláveis<sup>13</sup> e cuja estipulação foi feita de modo a refletir a análise jurídico-valorativa sobre a efetividade do controle, porém permitindo o manejo estatístico com segurança. Explica-se:

O valor de -1 para o IAC, quando o controle é realizado mas não foi efetivo, é autoexplicativo: se o controle não foi feito da maneira que se espera, ou que o ordenamento determina, sua valoração é a mais negativa possível. De maneira simétrica, quando o controle é exercido de maneira totalmente efetiva, o valor atribuído é o máximo da série (+1, ou simplesmente 1). Em relação aos valores intermediários de IAC, vale a pena registrar explicações adicionais. Ao controle

---

11 Nesse caso, considera-se que a apresentação de parecer do relator/relatório pela inconstitucionalidade, cumulado com o arquivamento ao final da legislatura, são condições suficientes para se considerar que atuaram os mecanismos implícitos de controle preventivo de constitucionalidade.

12 Percebe-se que, em relação a todos os casos de controle por mecanismos não formais ou não declarados, essa identificação dos casos em que tais mecanismos atuam – justamente por serem implícitos – é bastante sensível. Isso porque, numa análise empírica baseada no conteúdo, é preciso também considerar o que os legisladores não dizem e analisar o contexto em que os atos foram praticados, para se ter uma análise qualitativa segura.

13 Recomenda-se, a fim de permitir a rastreabilidade e controlabilidade da análise qualitativa, a apresentação de anexos com a fundamentação do IAC atribuído a cada uma das proposições analisadas.

parcialmente efetivo sugere-se que seja atribuído o valor de 0,5, porque se aproxima mais de um controle total do que de uma situação em que o controle foi realizado, mas não efetivo; justifica-se, portanto, a valoração positiva, mas não no patamar máximo<sup>14</sup>. Finalmente, a atribuição do valor de IAC = 0 para os casos em que o controle não foi realizado explica-se porque este é um valor neutro, ou seja, nem positivo nem negativo; seria possível simplesmente desconsiderar tais situações (o que, nas simulações feitas, não afetaria o valor do  $IAC_{\text{médio}}$ , nem os testes de diferenças entre as médias<sup>15</sup>), mas isso não permitiria ver, por exemplo, na distribuição relativa (percentual), os casos (relevantes nas simulações realizadas) de número muito alto de proposições que não sofreram qualquer tipo de controle.

Nas pesquisas realizadas, foram encontrados valores diferentes de  $IAC_{\text{médio}}$  para cada grupo de proposições e de Casas Legislativas. Mas como saber se a diferença entre as médias é estatisticamente relevante ou se deriva de erro amostral? Para tal comparação entre as médias, foi utilizado o teste *t de Student*, um teste paramétrico que permite comparar as médias de determinadas amostras e concluir se há uma diferença estatisticamente significativa (COSTA, 2012, p. 57). Do ponto de vista estatístico, a aplicação desse teste foi relativamente simples, em virtude de o IAC ter sido formulado para ter variâncias iguais entre quaisquer amostras, facilitando a comparação, que pôde ser realizada com uso de *software* com ferramentas estatísticas básicas (*Excel*). Recomenda-se que a memória desses cálculos seja apresentada em anexo na pesquisa.

Para esse teste, definiu-se como nível de significância ( $\alpha$ ), para o qual pode ser usado o patamar tradicional de  $\alpha=0,05$ . Dessa forma, a diferença entre as médias

---

14 A definição desses valores interessa mais em termos relativos do que absolutos: ou seja, se os valores fossem substituídos por 1, 2, 3 e 4, ainda assim seria possível comparar o desempenho do controle preventivo e construir séries e comparações. A ideia do valor +0,5 parte do pressuposto de que é melhor um controle realizado e parcialmente efetivo do que nenhum controle (0), e definitivamente melhor do que um controle exercido, mas não efetivo. Assim, ter-se-ia a regra de que o controle não realizado é o valor central (0); o controle realizado e não efetivo é o valor negativo (-1), e o controle realizado e (ao menos parcialmente) efetivo é positivo, podendo ser parcial (0,5) ou totalmente efetivo (1). De qualquer forma, as simulações estatísticas realizadas com outros valores escalares, chegando-se aos mesmos resultados em termos de comparação entre as séries.

15 Para fins de controle, foram feitos os cálculos de  $IAC_{\text{médio}}$  e dos testes de diferença entre as médias (*t de Student*) tanto com o IAC aqui descrito, quanto com a seguinte atribuição: a) controle não efetivo – IAC=-1; b) controle não realizado – desconsiderado; c) controle parcialmente efetivo – IAC=0; d) controle totalmente efetivo – IAC=1. Os números absolutos de  $IAC_{\text{médio}}$  logicamente se alteraram, mas não houve diferença significativa para a interpretação dos resultados, nem para os testes de diferença entre as médias.

poderá ser considerada estatisticamente significativa se a probabilidade de derivar de erro amostral for menor do que 5 chances em 100 (5%). Assim, quando o p-valor (resultado do teste *t de Student*) encontrado for menor do que 0,05, a diferença entre as médias deve ser considerada estatisticamente significativa, rejeitada, portanto, a hipótese nula (de não haver diferença entre as médias) e assumida como verdadeira a hipótese de que há alguma diferença entre as médias das duas amostras. Quando se verifica a existência de diferença estatisticamente significativa entre os valores de  $IAC_{\text{médio}}$ , podem ser levantadas ou formuladas algumas hipóteses de explicação para tais distinções.

Existem, porém, algumas condições que precisam ser preenchidas para que se possa aplicar um teste paramétrico de diferença entre as médias, como o teste *t de Student*. Todas elas podem ser preenchidas pelas amostras objeto de nossa análise com uso do IAC, desde que haja simetria, seja por conta da escolha do espaço amostral (todas as proposições de um determinado ano), seja pela forma como foi pensado o IAC (com valores que variam num mesmo intervalo, qualquer que seja a amostra).

Com efeito, para Forde, Fox e Levin (2012, p. 219), as condições para a aplicação de um teste de significância *t de Student* são: a) que haja duas médias a serem comparadas (há quatro, sempre comparadas duas a duas, quando pertinente<sup>16</sup>); b) que os dados colhidos sejam intervalares (numéricos), o que foi possível por meio da transmutação da análise qualitativa em um número-índice (IAC); c) que a amostragem seja aleatória (ou, no caso de uma série de proposições legislativas, que seja exauriente de um determinado período); d) que as amostras tenham variâncias iguais (requisito atendido pelo fato de que o IAC varia entre -1 e +1 para todas as amostras); e e) que a distribuição da amostra se aproxime da curva normal<sup>17</sup>.

Dessa maneira, como as amostras analisadas atendem a todos os requisitos para a utilização de testes de significância, foi possível utilizar o teste *t de Student* (teste paramétrico bicaudal, com amostras independentes, de tamanhos distintos e de

---

16 Isso porque não se considera que faça sentido comparar, por exemplo, PEC na CD com PL no SF, ou PEC no SF com PL na CD.

17 Nos casos concretos em que o IAC foi utilizado para mensurar cada amostra de proposições, a distribuição percentual mostra que os valores se distribuem em uma curva semelhante à normal, mas levemente deslocada à direita (distribuição negativamente assimétrica), pelo fato de que dois valores possíveis de IAC são positivos (0,5 e 1) e apenas um é negativo (-1). Testes alternativos com IAC do controle parcialmente efetivo sendo igual a zero e desconsiderando-se os casos em que o controle não foi realizado, contudo, chegaram a resultados semelhantes de diferenças entre as médias.



variâncias iguais<sup>18</sup>) para comparar as médias e verificar a relevância estatística das diferenças entre os valores de  $IAC_{\text{médio}}$  de cada uma das amostras (COSTA, 2012, p. 113).

A aplicação do IAC para a análise jurídica de séries de PEC e de PL apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal mostrou-se útil, inclusive, para o intuito de avaliar qual o melhor modelo de controle preventivo de constitucionalidade entre as Casas e as proposições pesquisadas (já que a fase, a amplitude, a competência para exercer o controle preventivo de constitucionalidade variam, quer se trate de PEC ou de PL, e seja na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal). A aplicação dessa metodologia de análise jurídica com apoio em dados estatísticos pode ser bastante útil, inclusive para verificar se o controle preventivo de constitucionalidade tem cumprido seu papel de trazer segurança jurídica, previsibilidade e garantia da supremacia da Constituição.

## 4 Conclusão

O IAC, por ser estatisticamente sólido (conforme se buscou estruturar) e baseado em análise jurídica prévia, pode consistir por si só numa inovação relevante para os estudos sobre o Poder Legislativo, não apenas por conseguir mensurar algo que é objeto de pesquisa (efetividade do controle legislativo preventivo), mas especial e principalmente por poder ser replicado em diversas pesquisas, em outras Casas Legislativas e em outros períodos históricos, podendo até mesmo servir de parâmetro de comparação entre parlamentos, países e épocas.

Nas simulações realizadas (em relação ao ano de 2015, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal), o índice foi útil não apenas para construir séries e distribuições percentuais a fim de se analisar determinado ano e Casa legislativa, em relação a determinado tipo de proposição, mas também para comparar séries e, a partir disso, tecer conclusões sobre a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo. Nesse contexto, o IAC pode ser útil como um número-índice para mensurar a atuação e a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade, especialmente por levar em conta as especificidades do processo legislativo e facilitar a mensuração e a comparação entre diferentes amostras de proposições.

Nas simulações realizadas, o IAC mostrou-se uma ferramenta eficiente e eficaz para permitir a comparação de amostras de diferentes proposições legislativas e Casas Legislativas (PEC e PL na Câmara dos Deputados e no Senado Federal). Com sua estrutura, permitiu a construção de uma metodologia sucessivamente qualitativa

18 Variáveis utilizadas na fórmula para o cálculo do *p*-valor do teste.

e quantitativa (*quali-quant*) por meio da qual foi possível chegar a conclusões relevantes sobre a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade no Legislativo, segmentando-se a análise por espécie de proposição e Casa legislativa e procedendo-se às pertinentes comparações.

Considera-se que se trata de número-índice que pode servir para aperfeiçoar as pesquisas sobre o Legislativo brasileiro, especialmente em relação ao controle preventivo de constitucionalidade.

Em outras palavras, chegou-se à conclusão de que o IAC pode ser útil na realização de pesquisas para fins de análise jurídica sobre a efetividade e a qualidade do controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo, inclusive por permitir que elementos empíricos sejam levados em conta para definir qual o melhor modelo de controle preventivo de constitucionalidade pelo Legislativo, bem como se os modelos atuais têm cumprido a contento a função de gerar segurança jurídica e de resguardar a supremacia da Constituição.

## 5 Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: 70. ed. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Controle preventivo de constitucionalidade e de legística pelas Comissões de Constituição e Justiça: importância, perspectivas e desafios. In: BARBOSA, Maria Nazaré Lins *et al.* (org.). **Legística: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

COSTA, Giovani Glaucio de Oliveira. **Curso de estatística inferencial e probabilidades**. São Paulo: Atlas, 2012.

FORDE, David R.; FOX, James Alan; LEVIN, Jack. **Estatística para ciências humanas**. São Paulo: Pearson, 2012.

GIANNITTI, Luigi. La experiencia del parlamento italiano, entre la función legislativa y la función de control. *In*: VAU, Francesc Pau (org.). **Las funciones de los parlamentos en Italia y en España**. Elcano: Aranzadi, 2001.

GIORGI, Raffaele de. **Direito, Democracia e Risco**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

LANGROD, Georges. **O processo legislativo na Europa ocidental**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

LONGLEY, Lawrence D.; DAVIDSON, Roger H. (ed.). **The new roles of parliamentary committees**. London: F. Cass, 1998.

LUPO, Nicola. Algunas reflexiones sobre las funciones de los parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios. *In*: VAU, Francesc Pau (org.). **Las funciones de los parlamentos en Italia y en España**. Elcano: Aranzadi, 2001.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: J. R. Santos, 1918.

MOUSMOUTI, Maria. **Designing effective legislation**. Cheltenham: E. Elgan, 2019.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito**. São Paulo: RT, 2019.

PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira; HENRIQUES, Hugo Rezende. Análise de admissibilidade de proposições legislativas: a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 54, n. 213, p. 39-62, jan./mar. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/531152>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SLAPIN, Jonathan B.; PROCKSCH, Sven-Oliver. Words as data: content analysis in legislative studies. *In*: MARTIN, Shane; SAAFELD, Thomas; STRÖM, Kaare W. (ed.). **The Oxford handbook of legislative studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SNYDER, Francis. The effectiveness of European Community law: institutions, processes, tools and techniques. **The Modern Law Review**, v. 56, n. 1, p. 19-54, jan. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1096573>. Acesso em: 10 jan. 2022.

XANTHAKI, Helen. An “ordinary meaning” for words: is there such a thing? Innovations in drafting. *In*: Congress of the international association of legislation, 11th, 2014, Seoul. **Innovation of legislative process: proceedings...** Seoul: International Association of Legislation, p. 123-136, 2018. Disponível em: <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/01/INNOVATION-OF-LEGISLATIVE-PROCESS.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.