LEGALIDADE *VERSUS* EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO ESTATAL DE SEGURANÇA

Romildson Farias Uchôa¹¹

Leonardo Oliveira Freire¹²

Resumo: O presente artigo trata dos princípios da legalidade e da eficiência em seus tensionamentos no campo da prestação estatal de segurança pública. Adota-se o termo legalidade enquanto postura da administração pública frente à lei, assim entendida como juridicidade e conformidade ao direito, tendo como ponto central a Constituição Federal de 1988 (CF/88), ora como princípio constitucional. Os dois princípios são reputados como pedras angulares da prestação do serviço público de segurança, e assim, objetiva-se perquirir as implicações que a legalidade possui sobre a eficiência e vice-versa. Como método optou-se pelo hipotético-dedutivo e realização de pesquisa bibliográfica de obras de referência, bem como estudo dos dispositivos legais e decisões judiciais de referência. Conclui-se, com base nas normas do ordenamento jurídico e na jurisprudência que legalidade e eficiência devem caminhar juntos, complementando-se e servindo de base reciprocamente para uma melhor prestação estatal de segurança, sem renunciar à legalidade, insta a um bom ordenamento social.

Palavras-chave: Segurança Pública. Legalidade. Eficiência.

LEGALITY *VERSUS* EFFICIENCY IN THE STATE PROVISION OF SECURITY

Abstract: This article deals with the principles of legality and efficiency in their tensions, in the field of state provision of public security. We adopt, sometimes the term legality as a posture of the public administration before the law, thus understood as juridicity and compliance with the law, having as a central point the Federal Constitution of 1988, sometimes as a constitutional principle. The two principles are regarded as cornerstones of the provision of public security services, and thus, the objective is to inquire into the implications that legality has on efficiency and vice versa. As a method we opted for the hypothetical-deductive one, and the accomplishment of bibliographical research of reference works as well as the study of legal devices and judicial decisions of reference. It is concluded, based on the norms of our legal system and on jurisprudence, that legality and efficiency must go hand in hand, complementing each other and serving as a reciprocal basis for a better state provision of security, without giving up legality, inherent to a good order social.

Keywords: Public Security; Legality; Efficiency.

Recebido em 17 de maio de 2024	Aprovado em 11 dezembro de 2024

---

11 Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Segurança Pública pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Agente de Polícia Federal – Departamento de Polícia Federal. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0638825753480032>. ORCID: 0000-0001-9489-3580. E-mail: rf.uchoa@uol.com.br.

12 Mestre (UFRN) e Doutor (UFPE) em Filosofia do Direito. Pós-doutor em Direito (UFRN). Professor do Departamento de Direito Processual e Propedêutica da UFRN (DEPRO). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRN (PPGD/UFRN). Capitão da Polícia Militar do Rio Grande do Norte. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3263821619188327>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6688-8538>. E-mail: freiredireitos@gmail.com.

1 Introdução

Brasil convive nas últimas décadas com uma escalada de insegurança e aumento dos índices criminais e de violência. Há várias causas que podem explicar os aumentos endêmicos dos índices, entre as quais: problemas sociais, ineficiência do aparato de segurança pública e da justiça criminal e da execução penal, *legislação leniente*, entre outros.

Percebe-se no debate público, questionamentos à eficiência das políticas públicas de segurança. No senso comum, ou em uma acepção mais técnica, volta-se ao princípio constitucional da eficiência e às preocupações com a *legalidade*.

Não obstante confusões terminológicas, que adiante se tenta elucidar, a legalidade e a eficiência são princípios constitucionais fixados no caput do Art. 37 da CF/88, ao lado ainda da impessoalidade, moralidade e publicidade.

O debate sobre a *legislação leniente* permeia o imaginário da população e em grande medida até mesmo na realidade diária, ao vivenciar a violência e ao reduzir a questão da *lei* à específica legislação penal e processual penal. Contemporaneamente observa-se essa percepção integrar o debate e o discurso dos agentes de aplicação da lei (integrantes de carreiras da Segurança Pública). Além do aspecto legal, há um sentimento compartilhado em grande medida que a Constituição legou *muitos direitos a beneficiar criminosos*, o que traz um reforço à crise constitucional vivenciada.

Pontualmente percebe-se que certos institutos de direito penal, processual e decisões judiciais, acabam gerando sensação de impunidade. Podem ser citadas jurisprudências disruptivas, a

exemplo do reconhecimento em muitas situações flagranciais (via decisões do Superior Tribunal de Justiça - STJ): da (in) violabilidade do *domicílio*, da audiência de custódia na decisão sobre o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) (Brasil, 2015b); da criminalização da LGBTFOBIA¹³, como crime de racismo, por construção jurisprudencial (Brasil, 2019); da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, restringindo operações em comunidades no Rio de Janeiro (Brasil, 2020); da extensão da vigência de dispositivos legais por Medida Cautelar de Ministro relator no Supremo Tribunal Federal - STF (Brasil, 2021), entre outros, tratados adiante. Aqui podem ser vislumbrados efeitos sobre a vigência das leis e a segurança jurídica, dando notas sobre a falta de estabilidade, coerência e integridade da jurisprudência, contrário ao que prevê o artigo 926, *caput*, do Código de Processo Civil (CPC) (Brasil, 2015a).

É latente certa dissonância entre o que a doutrina e jurisprudencial entende sobre o processo penal ser um meio de defesa contra abuso do Estado e a visão policial e do sistema segurança pública enquanto uma ferramenta para o controle da criminalidade. Isso contribui para aumentar o sentimento de que *a polícia prende e o judiciário solta*, cristaliza certos modos de agir e planejar a atuação do serviço público e estabelece discussões em *looping*¹⁴, impedindo avanços na legislação (por meio de discussões e proposições), nas estratégias frente ao crime (a centralidade de prisões fica comprometida, e deve ser repensada) e aos desafios para se prover segurança. Neste ponto, insere-se a própria segurança jurídica que, obrigatoriamente precisa circunscrever toda ação que envolve a prática profissional dos aplicadores da lei - os policiais -, de

13 LGBT é o acrônimo para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. A violência contra LGBTs é denominada atualmente LGBTfobia, que engloba a homofobia e a transfobia. Trata-se do conjunto de violações socioculturais, políticas e econômicas que representam valores sobre os gêneros e as sexualidades. Tem como motivação principal a identidade de gênero e/ou orientação sexual. Segundo Borrillo (2010, p. 13) “a homofobia é a atitude de hostilidade contra as/os homossexuais; portanto, homens ou mulheres.

14 Uma discussão em “looping” refere-se a um debate em que os participantes repetem os mesmos argumentos, pontos ou questões sem chegar a uma resolução ou progresso. Nesse ciclo repetitivo a discussão não avança e nenhum novo entendimento ou acordo é alcançado. Em vez de abordar novos aspectos ou encontrar soluções, os participantes ficam presos em uma sequência de repetições que impede a evolução do diálogo.

acordo com as respectivas corporações e competências constitucionais.

No ano de 2015, o STF acabou por reconhecer o colapso do sistema carcerário brasileiro ao declarar o *estado de coisas inconstitucional* (ECI), com violações generalizadas dos direitos humanos, tanto entre os presos quando em relação ao tratamento dispensado pelo Estado (Brasil, 2015b). Nessa linha de intelecção, a um só tempo, o Estado descumpria o fundamento da dignidade humana (CF, Art. 1º, III) e a prevalência dos direitos humanos, enquanto princípio fundamental (CF, Art. 4º, II).

A decisão de alto impacto determinou, entre outras medidas, a obrigatoriedade da audiência de custódia em até vinte e quatro horas e, certamente, o aparato de segurança pública não estava preparado para tal, no sentido de grande parte dos criminosos presos passaram a ser liberados, ante a situação anterior na qual ficavam presos por algum período, até a análise da situação individual pelo juiz. É outro exemplo de jurisprudência disruptiva com possíveis efeitos sobre índices criminais, e a despeito de a própria decisão do ECI prever o diálogo com outros poderes, o ativismo a que o judiciário se tem permitido, muitas vezes não acompanha de igual modo a oitiva técnica dos órgãos de segurança a respeito do impacto das decisões.

Segurança Pública, além de direito fundamental é também um direito social, segundo previsão constitucional dos Arts. 5º, caput e 6º, Caput, da CF/88, do mesmo cidadão e da coletividade. Considera-se como sensação ou efeito de estar seguro, ou possui ainda a acepção do serviço prestado pelo Estado. Diz respeito ao próprio dever de proteção estatal. Constitucionalmente, é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme Art. 144 (Brasil, 1988).

O arcabouço legislativo atual e os princípios constitucionais são entraves ao princípio da eficiência na área de segurança ou ao revés, salvaguardam inúmeros direitos até hoje negados

pela omissão estatal ou pela, tantas vezes alegada, reserva do possível? Em que medida a legalidade impacta na eficiência? A legalidade é um pressuposto e caminha com a eficiência? De um lado exige-se que haja lei para embasar a atuação estatal e de outro que exista agilidade para acompanhar as transformações sociais, tecnológicas etc., e com isso atingir a eficiência.

Para o senso comum e, também, na esfera policial, a legalidade no sentido de uma extrema legalidade inclusive, por vezes é entrave a uma boa prestação de segurança, entendida enquanto controle de índices criminais e da tomada de decisões eficientes.

Como se sabe, o direito administrativo é muito apegado à ideia de legalidade clássica e nas questões de aplicação da lei, na área de segurança pública lida-se em grande medida com regramentos administrativos e bem assim, com direitos de liberdade em relação ao ciclo de persecução penal e sua legislação, que hoje recebe uma ampla leitura (legislação pós CF/88) ou releitura constitucional (legislação anterior). Neste contexto, emerge a questão-problema desta pesquisa bibliográfica afeta à legalidade: *O escrutínio judicial de atos administrativos, muitas vezes com decisões francamente contramajoritárias gera sentimento na população de descrédito no Poder, na lei ou na Constituição?*

Este trabalho, portanto, tem como objetivo geral apresentar esclarecimentos sobre a relação entre legalidade e eficiência no contexto da segurança pública. Ao longo do texto, far-se-á, em específico um detalhamento sobre os princípios da legalidade e da eficiência, ao passo, que será demonstrado pela ficção dialética destes, no contexto da segurança pública elementos para o aprimoramento desta. Além disso, será demonstrado ao longo do texto, a necessidade de ponderar na prática sobre a dimensão conflitante entre eficiência e legalidade na prestação deste serviço público, em específico, enquanto direito fundamental.

Um ponto de relevância queda sobre a portaria com conteúdo controverso perante a lei (ou ausência de lei), mas serve de exemplo, ocorrido no

Rio de Janeiro, após polêmica atuação da Polícia Rodoviária Federal (PRF) na Comunidade carioca da Vila Cruzeiro, na qual a incursão conjunta da PRF com forças estaduais resultou em confrontos e com a morte de vinte e três pessoas. A Portaria n. 42 de 18 de janeiro de 2021, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que permitia, que o órgão participasse de operações fora de estradas federais. Após a incursão e ação do Ministério Público Federal, uma decisão da 26ª Vara Federal no Rio de Janeiro, em 7 de junho de 2022, suspendeu o artigo 2ª da Portaria, que autorizava a atuação fora das estradas (G1, 2022).

O artigo se estrutura, adiante, do seguinte modo: no item 2, trata-se do referencial teórico, que primeiramente, faz considerações sobre o princípio da legalidade e segurança jurídica e em seguida sobre o da eficiência. Em um terceiro momento, a seção aborda a relação de tensão entre eles e posteriormente o tópico analisa e discute os temas, para adiante fechar com as considerações finais.

2 Referencial Teórico

O referencial teórico deste estudo examina a relação entre os princípios constitucionais de legalidade e eficiência na prestação de serviços de segurança pública. A legalidade, como conformidade às normas jurídicas, e a eficiência, como busca pela melhor utilização dos recursos disponíveis, são apresentados como pilares fundamentais da administração pública. No entanto, suas interações frequentemente geram tensões e desafios práticos.

O princípio da legalidade, baseado na Constituição Federal de 1988, exige que a administração pública atue estritamente conforme a lei, garantindo segurança jurídica e respeito aos direitos fundamentais. Este princípio está intimamente ligado ao conceito de juridicidade, que abrange a conformidade com todo o bloco de legalidade, incluindo princípios e regras.

Por outro lado, o princípio da eficiência, introduzido no caput do Art. 37 pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, exige que os agentes

públicos desempenhem suas funções com presteza, perfeição e rendimento, otimizando o uso dos recursos públicos para atender às necessidades da sociedade de maneira eficaz.

A literatura destaca que, enquanto a legalidade garante a estabilidade e previsibilidade das ações administrativas, a eficiência busca a adaptabilidade e inovação nas práticas governamentais. A administração pública moderna deve, portanto, encontrar um equilíbrio entre esses princípios, evitando que a rigidez normativa comprometa a capacidade de resposta às demandas sociais e, simultaneamente, prevenindo que a busca pela eficiência desvirtue os preceitos legais.

Para a construção deste referencial teórico, foram utilizados autores clássicos do direito administrativo, que fornecem uma base sólida para a compreensão dos princípios analisados. Além disso, foram consultados autores que abordam temáticas específicas e mais recentes, enriquecendo a discussão com novas perspectivas e desafios contemporâneos relacionados aos princípios de legalidade e eficiência.

Estudos teóricos e empíricos indicam que a implementação de mecanismos de controle e avaliação contínua pode ajudar a harmonizar esses princípios, promovendo uma administração pública que seja ao mesmo tempo legalista e eficiente. A adoção de práticas administrativas que incorporem tanto a observância estrita das normas quanto a busca por resultados práticos é essencial para enfrentar os desafios contemporâneos da segurança pública no Brasil.

Nessa ordem de considerações, o referencial teórico deste trabalho sugere que a complementaridade entre legalidade e eficiência é possível e necessária, requerendo uma abordagem equilibrada que valorize a segurança jurídica sem sacrificar a eficácia administrativa. Essa perspectiva é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas que respondam de maneira adequada às complexas demandas da segurança pública, garantindo a proteção dos direitos e a promoção do bem-estar social.

2.1 Legalidade, Segurança Jurídica e Atividade Policial

A atividade de segurança pública, realizada em grande medida pelo exercício da atividade policial, pode ser dividida em atividade fim (a falta de segurança jurídica para muitas ações afasta parte dos profissionais da atividade fim), mais ligada à persecução penal, policiamento e investigação, e a atividade meio, concernente à atividade administrativa em si, de organização das instituições incluindo-se aí os procedimentos licitatórios e as atividades de logística.

Pouco se fala, mas também nesse ramo do serviço público, de prestação de segurança, de planejamento e execução das políticas públicas respectivas vige um Direito administrativo do medo, expressão que indica uma cultura do medo e retrata que a alta probabilidade de ser responsabilizado pelo exercício da função pública, em um sistema de controle disfuncional, conduz ao medo de responsabilização do agente (Santos, 2020).

Dessa forma, este ciclo de atuação e repressão acaba por levar o servidor público a um estado de medo constante, [...]. É um medo paralisante que acaba por impedir a iniciativa de ação para a solução de problemas (Ferreira; França; 2022).

Não obstante, que fique claro, a legalidade é um instrumento para a realização de um valor fundamental e que justifica e legitima competências administrativas que consistem no interesse público (Nobre Júnior, 2019).

Noutra vertente, questiona-se: o aumento do gasto público e orçamentos em segurança por si só geram melhores resultados? Muito se tem constatado em diversos estados, que não. Em que pese, por via de exemplo, que o Estado do Rio Grande do Norte tenha visíveis problemas de recursos para investimento, a isso exclusivamente não se pode creditar o aumento dos índices

criminais. Parece haver aqui outra questão de eficiência.

A Constituição Federal prevê limites à aplicação da pena, vedando por exemplo as penas cruéis (art. 5, XLII, alínea e). Ainda, o artigo 5º, inciso XLVIII, preceitua que os presos deverão cumprir pena em estabelecimentos distintos conforme os critérios da natureza do delito, da idade e de sexo do apenado, preconizando, dessa forma, a importância da separação entre presos (Brasil, 1988).

Já a Lei de Execuções Penais (LEP), Lei nº 7.210, de 1984 prevê que a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições da sentença e proporcionar condições para a integração social do condenado e do internado (art. 1º); também propugna que a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, “objetivando prevenir e punir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade” (art. 10); seu artigo 84, prescreve que os presos provisórios devem ficar separados de presos condenados por sentença transitada em julgado.

Historicamente, não tem sido cumpridas as disposições da LEP no sentido das finalidades da pena (compensação de culpa e prevalecimento da ordem jurídica), e isso foi bem evidenciado na decisão sobre o ECI, declarado pelo STF em medida cautelar na ADPF-MC nº 347/DF. Também houve, ao longo do tempo, descumprimentos legais em torno da separação de presos conforme a adesão a uma ou outra facção (CNMP, 2018), empoderando ainda mais referidos grupos. De plano se nota que, a pena privativa não tem cumprido sua função de isolamento e vigilância e ainda dificulta o papel ressocializador.

Com efeito, o encarceramento de forma desordenada, massivo e ao arrepio das previsões da LEP, revela toda ordem de violações, desde os fundamentos da dignidade da pessoa humana e cidadania (CF/88, art. 1º, alíneas II e III) até o *princípio da proibição de proteção deficiente*¹⁵. Esse é mais

15 A ideia de proibição de insuficiência, ou proibição de proteção deficiente, origina-se em julgado do Tribunal Constitucional Federal alemão (TCF), em 1993, conhecido como Aborto II. A ideia subjacente ao julgado foi a de que o Estado deve adotar normas suficientes ao cumprimento do seu dever de tutela, de modo a que se tenha adequada e eficaz proteção aos direitos fundamentais, notadamente, o direito à vida (Martins, 2005. p. 280). O criador da expressão, depois utilizada pelo TCF, foi Claus-

um exemplo de que ilegalidades conduzem à ineficiência. Evidencia-se ser, o estado, um corresponsável pelo fenômeno das facções criminosas no interior de seu sistema. Num mesmo espaço juntava-se um assaltante, um estelionatário, um falsário, um homicida e ali formavam-se novas quadrilhas. Observa-se que grande parte dos problemas enfrentados parecem ser de legalidade, seja pela sua falta (lacunas), anacronismo (descompasso com a realidade) ou descumprimento das normas.

Relativamente a decisões judiciais, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 635 (ADPF das favelas), que restringiu operações policiais em comunidades do Estado do Rio de Janeiro no período da pandemia da Covid-19, mas vigente até hoje, criou e determinou protocolos aos órgãos de segurança e controladores (inclusive MP), a exemplo do Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, uma norma de *soft law*¹⁶.

Notam-se em vários casos certo descompasso entre ação policial e a do Poder Judiciário (pela inadequação da ação policial ou pelo vanguardismo das decisões judiciais), sendo este um exemplo. Um alento foi a Lei 13.675, de 2018 (Lei instituidora do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP) pois prevê inúmeros princípios, diretrizes,

objetivos, estratégias, meios e instrumentos e a obrigação de formulação de planos nos três níveis federativos. Isso vai ao encontro do dever de eficiência, também prevê diretrizes técnicas, demandando menos possibilidade de intervenção judicial. Outro foram as normas de Direito Público incluídos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Brasil, 1942). Ambos os diplomas fornecem maior segurança jurídica.

2.2 Princípio da Legalidade

A legalidade, na origem vinculou-se à separação de poderes e ao conjunto de ideias que historicamente significaram oposição às práticas absolutistas (Medauar, 2018). No direito brasileiro, filiado à escola do *civil law*, a lei é a fonte primária do sistema jurídico, apesar da existência das súmulas vinculantes e do novo sistema de precedentes do CPC. O princípio da legalidade está expresso no art. 5º, inc. II, da Constituição Federal e por ele ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei (Brasil, 1988).

Toma-se no presente estudo o termo legalidade ora enquanto princípio, assim entendida como juridicidade e conformidade ao direito, tendo como ponto central a Constituição, e ora como postura da Administração pública frente à lei (modo de agir). Por juridicidade entende-se o respeito e a vinculação ao bloco de legalidade, abrangendo princípios e regras, e não somente à lei.

Wilhelm Canaris, que afirma que a proibição de insuficiência é um aspecto da proporcionalidade, diverso da proibição de excesso, formada pela função de imperativo de tutela, conjugada com a proibição de insuficiência (Canaris, 2003, p. 60, p. 67) . Pode-se afirmar que, é aplicável indistintamente a todas as classes de direitos fundamentais, e a segurança é um direito fundamental, que decorre do dever de proteção, na perspectiva objetiva desses direitos fundamentais, que é o dever de tutela, de cuidado. A outra face, o dever de abstenção estatal, de condutas violadoras, configura a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais. Impõe-se ao Estado, simultaneamente, uma mínima intervenção nos direitos fundamentais, e uma proteção máxima a esses valores essenciais.

- 16 Soft law, quase direito, ou ainda *droit mou*, em direito internacional, diz respeito a regras com valor normativo limitado, e não obrigatórias juridicamente. Em contraponto, as obrigatórias identificam-se por *ius cogens*. Entretanto, deve-se ponderar que as teorias do transconstitucionalismo (Marcelo Neves) e do novo constitucionalismo global (C. W. Ferreira), são apontadas por Silva Júnior, para concluir que, independentemente da existência de tratados ou convenções internacionais, as resoluções ditadas na qualidade de soft law devem ser observadas tanto pelo legislador quanto pelo exegeta dos casos concretos. (Silva Júnior, 2023. p. 507). Há forte e atual corrente no sentido de que, as técnicas jurídicas não são resumidas somente à licitude ou ilicitude, sendo muito mais sofisticadas, especialmente quando se refere às normas do direito internacional (soft law, *ius cogens*, costumes e decisões judiciais internacionais). Com efeito, não existiria ordem jurídica somente calcada na unidade. Pode haver ordem jurídica formada de feixes normativos plúrimos e dispersos com normatividade de alta (*hard law*) ou de baixa (*soft law*) vinculatividade (Ferreira, 2019, p. 110, p. 258).

A juridicidade abrange a constitucionalidade, que é a sujeição do Estado à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) – devendo ainda o respeito às normas que ele mesmo expede no exercício de suas funções legislativa, administrativa e jurisdicional (França, 2014).

Na aplicação administrativa dos conceitos indeterminados e dos conceitos valorativos pela Administração Pública, deve-se empregar o juízo de juridicidade, não o juízo de oportunidade (França, 2020).

O princípio da legalidade, tão caro aos administrativistas, sofreu sensível mutação de perfil, não mais representando a subordinação da administração à lei formal. Ao invés, expressa a ideia de conformação com o Direito (Nobre Júnior, 2017).

Melhor explicitando, leciona Edilson Pereira Nobre Júnior:

Superado o positivismo estrito ou legalista, as Constituições promulgadas a partir da metade do século XX aderiram ao que, na cultura jurídica, convencionou-se chamar de pós-modernismo ou pós-positivismo, de maneira a ajustar a ideia de legalidade à conformidade com o Direito, movimento a grassar no Direito Administrativo, o qual passa a fundar-se em preceitos oriundos dos tradicionais princípios gerais do Direito e, mais recentemente, daqueles resultantes dos imperativos da vida coletiva, como é o caso da eficiência na ação administrativa (Nobre Júnior, 2006, p. 161)

O modelo de regras na atual estrutura constitucional e sociedade supercomplexa é incompatível: reprime controvérsias e tem a crença ilusória de que o dom das regras garante certeza jurídica (Neves, 2014). Assim, os princípios, cuja força normativa vem há muito sendo evidenciada, também integram o que se entende por legalidade (ou juridicidade). Como bem delineado por Humberto Ávila:

A exigência de lei é, por si só, instrumento de segurança jurídica, porque, ao demandar normas gerais e abstratas, dirigidas a um

número indeterminado de pessoas e de situações, contribui, de um lado, para afastar a surpresa decorrente tanto da inexistência de normas escritas e públicas quanto do decisionismo e das decisões circunstanciais *ad hoc* (Ávila, 2011, p. 234).

A legalidade administrativa é um dos desdobramentos expressos do princípio do Estado Democrático de Direito (França, 2014). Não obstante, é bom que fique assentado, o princípio da legalidade, no sentido de vinculação da Administração à lei formal é noção ainda indispensável à compreensão dos institutos de direito administrativo (Nobre Júnior, 2017).

Hely Lopes Meirelles ensina que:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (Meirelles, 2012, p.89).

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, inciso II, traça as linhas definidoras do princípio da legalidade, ao expor que ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer algo, senão em virtude de lei (Siqueira, 2014).

Di Pietro (2019, p. 155) defende que o princípio da legalidade deve prevalecer sobre os demais, pois, à guisa de exemplo, a eficácia buscada pela Constituição deve ser alcançada dentro dos limites do ordenamento jurídico. Caso este se torne inadequado às necessidades atuais, deve ser modificado, mas nunca justifica ações administrativas contrárias à lei, mesmo que sejam eficazes em termos práticos.

A legalidade, como garantia fundamental dos administrados em face do estado é veiculada pelo art. 5º, LXIX da CF/88, prevê a concessão de Mandado de Segurança para proteger direito líquido e certo contra ato ilegal ou abusivo de autoridade pública.

Com efeito, no caput do art. 37, há norma específica de que a legalidade se impõe a toda a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1988).

Por sua vez o art. 37, XIX da CF/88 determina que a criação de autarquias, bem como a autorização para instituição de empresas públicas e sociedades de economia mista, somente pode ser feita mediante lei específica (Brasil, 1988).

Também o art. 70, sobre a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da União e entidades da Administração Pública direta e indireta, deve ser feita mediante controle externo e sistemas de controle interno de cada poder (Brasil, 1988).

De igual modo o artigo 170, parágrafo único da CF/88 assegura todos o livre exercício da atividade econômica, independente de autorização dos órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Pode-se compreender como lei no sistema de Direito Positivo brasileiro um dos atos jurídicos constantes do art. 59 da CF/88. O excerto do citado artigo prevê entre as espécies normativas as emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

No artigo 2º da Lei de Processo Administrativo Federal prescreve-se a observância de diversos princípios (Brasil, 1999). O mesmo dispositivo em seu parágrafo único, inciso I, dispõe que nos processos administrativos serão observados, entre outros critérios, atuar e agir em conformidade com a Lei e o Direito, traduzindo uma ideia de juridicidade e amplia o espectro de normas balizadoras das ações do Poder Público.

Há entraves relacionados à efetivação de direitos e à atuação do poder público em termos gerais, como a mora do Poder Legislativo, que induz a crises de legalidade (Monteiro, 2010), pela necessidade de se efetivar medidas no exercício da administração pública, embora sem os suficientes contornos legais. Isso gera uma necessidade ou

prática de deslegalização (Enterría, 1998), que é a retirada de certas matérias do legislador para os regulamentos administrativos, o que será retomado no tópico 4, com as devidas discussões. Importa, no momento, tratar, a seguir, sobre o princípio da eficiência.

2.3 Princípio da Eficiência

Além de *strictu sensu*, ser um princípio, considera-se também fator de interpretação dos atos administrativos. Abrange os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência (no sentido estrito), de largo conhecimento e aplicação no âmbito da ciência administrativa.

Celso Antônio Bandeira de Mello elenca entre os princípios constitucionais do Direito administrativo brasileiro o princípio da boa administração (Mello, 2015). Considera que o princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já tratado no Direito Italiano, que é o princípio da boa administração, traduzindo-se no desenvolvimento da atividade administrativa com congruência, oportunidade, adequação e idoneidade entre meios e fins. Também adverte que não pode ser concebido senão na intimidade do princípio da legalidade (Mello, 2015).

Atualmente a eficiência se liga à ideia de ação para produzir resultados rápidos e precisos e que satisfaçam as necessidades da população. Norteia a Administração Pública como um todo (Medauar, 2018). A ideia desse princípio se contrapõe à lentidão, a descaso, à negligência e à omissão, que são características habituais de nossa administração pública, salvo raras exceções (Medauar, 2018).

É o princípio que impõe a todo agente público realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional (Meirelles, 2012). Pode ser entendido sob dois aspectos, por um lado o modo de atuação do agente público e por outro, o modo de estruturar, organizar e disciplinar a Administração Pública (Di Pietro, 2017).

O princípio constitucional da eficiência é o mais recente dos princípios administrativos incluído

no *caput* do art. 37 da CF/88 pela EC/19 (Brasil, 1988). Mas já se fazia presente na doutrina administrativista, legislativa e jurisprudencial dos tribunais.

Em várias outras passagens é citada a eficiência na Constituição (Brasil, 1988), podendo ser destacadas: 1) ao tratar dos sistemas de controle interno dos poderes, indica que terão a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal (art. 74, II); 2) sobre a criação de varas especializadas em questões agrárias sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional (art. 126, parágrafo único); 3) a prescrição de que lei disciplinará a organização e funcionamento dos órgãos de segurança pública de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (art. 144, § 7º); 4) sobre a segurança viária e mobilidade urbana eficiente (art. 144, § 10, I).

Já constava com diferente roupagem em dispositivos do Decreto-Lei nº 200/67. Os art. 13 e 25 prescreviam o controle de resultado, indicando que toda a administração devia a ele se submeter. O art. 100 recomendava a dispensa do servidor ineficiente ou desidioso. Por fim, o art. 26, III, previa que a supervisão ministerial objetivaria assegurar a eficiência administrativa, regulando a administração indireta.

A eficiência está prescrita em diversas leis, entre elas, a Lei do Processo Administrativo Federal, nos artigos 2º, Caput e 49-A, § 5º (Brasil, 1999). Também na lei de concessões e permissões, Lei nº 8.987, de 1995, no artigo 6º, § 1º. Ainda, na Lei do Regime de Diferenciado de Contratações (RDC), Lei nº 12.462, de 2011, no artigo 1º, §1º, I; no artigo 3º; prevendo inclusive uma figura chamada do contrato de eficiência, no artigo 23, § 1º e seguintes. Observe-se que o grande objetivo do RDC, plasmado no artigo 1º, § 1º, I é ampliar a eficiência nas contratações públicas.

Na lei que trata da celebração de termos de colaboração ou de fomento, Lei nº 13.019, de 2014 (Lei das Parcerias Público Privadas), em seu artigo

5º, *caput* elenca vários princípios administrativos, entre eles a eficiência e a eficácia.

A Lei do SUSP, Lei nº 13.675 de 2018, traz quatro menções expressas ao princípio da eficiência, sendo três ao prescrever princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS): a) eficiência na prevenção e no controle das infrações penais (art. 4º, IV); b) eficiência na repressão e na apuração das infrações penais (art. 4º, V); c) eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetem a vida, o patrimônio e o meio ambiente – e ainda outra sobre a eficiência do sistema prisional, que deverá ser aferida com base em alguns fatores (art. 12, V). Menciona ainda sobre a aquisição de materiais e equipamentos um critério técnico de eficiência (art. 18, *caput*).

3 Metodologia

Esta pesquisa adota como conjunto metodológico a análise de conteúdo voltada para a segurança pública, utilizando o método dialético baseado na teoria de Hegel. A dialética hegeliana, estruturada em tese, antítese e síntese, permite explorar as contradições inerentes entre legalidade e eficiência nas práticas de segurança pública, notadamente no exercício da atividade policial. No contexto deste estudo, tais contradições não são vistas somente como obstáculos, mas como elementos dinâmicos que impulsionam a evolução das políticas públicas e operacionais. A aplicação prática da dialética busca sintetizar essas tensões, gerando novos entendimentos e soluções mais equilibradas (Hegel, 2012).

A metodologia também inclui uma análise dedutiva-hipotética fundamentada nos princípios de Popper. Este método consiste em formular hipóteses com base em dados empíricos e teóricos, testá-las e refutá-las para avançar no conhecimento científico. No campo da segurança pública, esse processo é essencial para avaliar criticamente a eficácia de políticas e práticas. Assim, esta pesquisa utiliza o método dedutivo-hipotético para organizar a revisão bibliográfica e empírica, identificando

lacunas e testando hipóteses relacionadas à articulação entre legalidade e eficiência (Popper, 2008).

Além disso, a pesquisa adota uma abordagem bibliográfica que articula teoria e prática, explorando a relação entre os fundamentos normativos da segurança pública e sua aplicação no cotidiano. Essa concatenação argumentativa permite compreender como os princípios legais e a busca por eficiência operacional podem ser conciliados em um contexto de constante tensão. Assim, o estudo oferece uma perspectiva integrada sobre os desafios e potencialidades da segurança pública, destacando a relevância de métodos teóricos como a dialética hegeliana e o modelo hipotético-dedutivo de Karl Popper.

4 Análise e Discussão: Legalidade *Versus* Eficiência

A relação entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência é complexa, caracterizada por uma interação que alterna momentos de complementaridade e de tensão. Esses dois pilares da administração pública brasileira frequentemente enfrentam desafios relacionados à sua conciliação prática, especialmente em um contexto de rápidas mudanças sociais e políticas. Aliás, isso remete à ideia de um princípio de interpretação constitucional, que é a concordância prática ou harmonização (Konrad Hesse, 1991), e apesar de seu status de técnica constitucional de interpretação, pode ser utilizado enquanto ideia de composição pela administração. O autor indica que a Constituição não é apenas um sistema normativo, mas um sistema de valores que reflete convicções fundamentais da sociedade.

A concordância prática consiste em um mecanismo jurídico que busca compatibilizar princípios ou normas que aparentam estar em conflito, permitindo sua coexistência e aplicação no maior grau possível. Em vez de priorizar um princípio em detrimento do outro, a harmonização visa preservar a essência de ambos, aplicando-os de maneira equilibrada. Essa abordagem é

especialmente relevante em um ordenamento jurídico que reconhece uma pluralidade de valores constitucionais, como o brasileiro.

No caso dos princípios de legalidade e eficiência, a concordância prática é indispensável para evitar que a rigidez da legalidade impeça a administração pública de cumprir suas funções com eficácia, ou que a busca pela eficiência ultrapasse os limites impostos pela lei. Um exemplo disso está na aplicação do artigo 37 da Constituição Federal, que apresenta esses dois princípios como igualmente relevantes, exigindo que o administrador público atue de maneira eficiente sem ignorar os preceitos legais.

Além disso, a concordância prática é aplicada em situações cotidianas da administração pública e da segurança jurídica, como no caso de decisões judiciais contramajoritárias ou em questões de flexibilização normativa para atender a demandas emergenciais. A ponderação entre os valores, legalidade e eficiência, nesse contexto, é essencial para garantir que o ordenamento jurídico permaneça funcional e justo, mesmo diante de tensões aparentes entre normas e princípios.

Assim, o princípio da concordância prática não apenas assegura a unidade do sistema jurídico, mas também promove soluções racionais e equilibradas que refletem a complexidade das demandas sociais. Ele atua como um guia indispensável para a administração pública e para a aplicação judicial, fortalecendo a legitimidade das decisões e garantindo a harmonia entre os diversos preceitos constitucionais.

Este capítulo examina as nuances dessa relação, buscando esclarecer como o equilíbrio entre esses princípios pode ser alcançado de maneira que respeite os limites legais e promova uma gestão pública eficaz.

A análise concentra-se, inicialmente, na compreensão teórica dos aspectos paradoxais dessa interação, destacando como a legalidade e a eficiência coexistem e, por vezes, colidem na prática administrativa. Em seguida, a discussão se volta para o campo da segurança pública, explorando as

implicações práticas dessas tensões, com foco na insegurança jurídica enfrentada por policiais e no impacto de decisões judiciais contramajoritárias sobre a confiança nas instituições. Essa abordagem dialética busca aprofundar o entendimento sobre como esses princípios podem ser compatibilizados para uma atuação estatal mais equilibrada e eficaz.

4.1 Relação entre Legalidade e Eficiência: Complementaridade e Tensões

Princípios podem estar em relação paradoxal, de complementaridade e tensão (Neves, 2014). Parece ser esse exatamente o que se observa no presente estudo. Legalidade e eficiência caminham juntos, ou assim deveria ser, mas essa complementaridade é determinada por ritmos diferentes em locais e em tempos diferentes. Até mesmo em um mesmo ente ou em um mesmo órgão, casuisticamente, essa relação se dá por via de negação, de colisão ou de ponderação, a depender da matéria tratada, das condições e de quem esteja responsável pela aplicação direta ou do processo decisório.

Muitos fatores podem influenciar essa relação. A mora do Poder Legislativo na efetivação de direitos gera uma crise de legalidade, também ajuda a incrementar uma deslegalização e paralelamente também se assiste a uma constitucionalização das regras da administração Pública com a criação de uma vinculação direta ao princípio da juridicidade, mais até do que ao princípio da legalidade (Monteiro, 2010).

Deslegalização (*deslegalización*), é uma das três espécies de delegação legislativa, sendo as outras a delegação reptícia e a remissão. É a retirada pelo legislador de certas matérias do domínio da lei, passando-as ao regulamento (Enterría, 1998).

Há um julgado no qual o Supremo Tribunal Federal faz uma ponderação entre os princípios da legalidade e da eficiência. No Mandado de Segurança nº 27621 – DF (Souza, 2020). O caso tratava de norma do CNJ (Resolução nº 61, de 7 de outubro de 2008) que fixava prazo para os juízes de todo o país se cadastrarem obrigatoriamente no Sistema

BACEN JUD, que foi questionada pela via mandamental. Em decisão que dividiu o tribunal, ao final restou denegada a ordem, fazendo prevalecer a eficiência, sobre a legalidade.

No tocante ao assunto, o que se verifica é uma acentuada oposição entre os **tecnocratas** e os **burocratas**, entre o **princípio da eficiência**, pregado pela Ciência da Administração, e o **princípio da legalidade** imposto pela Constituição e inerente ao Estado de Direito (Di Pietro, 2019). A busca por esses instrumentos de gestão próprios do direito privado pode colocar em risco o princípio da legalidade, se não forem bem previstos ou utilizados.

Sobre a questão, afirma-se um grande paradoxo no direito brasileiro: procuram-se os meios privados de atuação da Administração Pública, porque entende-se que o regime jurídico a ela imposto pelo direito positivo impede seu funcionamento adequado (Di Pietro, 2019). Entretanto, ao invés de procurar flexibilizar os meios de atuação da Administração Pública, por via legal ou constitucional, mantém-se a rigidez de formas e procedimentos ao mesmo tempo em que se procuram modos de agir paralelos, à margem do direito.

Deve-se pontuar, que em geral, esses meios privados se aplicam aos regimes de direito privado permitidos na administração, a exemplo das parcerias e da administração indireta, mas que também possuem reflexos e se entrecruzam com a atuação em searas próprias de serviço público exclusivo do estado como a Segurança Pública, onde se faz necessário o estabelecimento de parcerias, convênios etc.

Não é tarefa fácil equilibrar esses dois postulados, tendo em vista as questões já aventadas, principalmente por dois fatores: a legalidade não se resume à lei, quando cada vez mais às construções jurisprudenciais e interpretações dadas à lei podem ser realizadas por juízes e tribunais. Além disso, o próprio conceito de eficiência sofre influxo de normas legais e interpretações judiciais.

4.2 Implicações Práticas na Segurança Pública e a Insegurança Jurídica

O princípio da eficiência tem suscitado um equivocado entendimento, de que em nome da eficiência, a legalidade será ignorada. Ambos devem conciliar-se, em uma atuação com eficiência dentro da legalidade (Medauar, 2018).

A busca pela eficiência não deve se dar em sacrifício da legalidade, em vista principalmente da segurança jurídica. Nem a legalidade deve ser entrave à eficiência. Ambas devem caminhar juntas. Pontualmente, certos direitos de liberdade contra o Estado, ao serem efetivados, importam aparente perda de eficiência de estratégias de segurança a depender do ponto de vista - se por um olhar de defesa social.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro adverte para a observância da legalidade de uma maneira mais contundente, não sem antes observar que a eficiência se soma aos demais princípios:

Agora, o princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriando este último, que haverá de ser modificado quando sua inadequação às necessidades presentes constitua um obstáculo para a gestão eficaz dos interesses gerais, porém nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito, por mais que possa ser elogiado em termos de pura eficiência (Di Pietro, 2019, p. 155).

Destaca-se que o artigo 37 da Constituição Federal apresenta os princípios da legalidade e eficiência em um mesmo grau de valoração, de forma que não há como inferir que um se sobreponha ao outro (Ferreira; França, 2022). Assim, ante o choque de princípios, a questão se resolverá pela ponderação no caso concreto, trazendo a solução mais justa ao caso. De outra forma, Konrad Hesse (1991), vincula-se à mesma ideia, mas com outros termos, ao indicar o princípio da concordância prática ou da harmonização.

A deslegalização (Enterría, 1988), a mora legislativa e a sobreposição de normas ou ausência de regulamentações claras, induzem frequentemente a crises de legalidade (Monteiro, 2010) e ao exercício pelo Supremo Tribunal Federal, da jurisdição constitucional, por problemas de constitucionalidade de atos do poder público, sendo prolíficas no direito brasileiro as impetrações de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADECON) (Brasil, 1999a) e Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) (Brasil, 1999b), cada vez mais comuns, inclusive traçando normativas à atuação do Poder Executivo, sendo exemplo delas a ADPF 635 ("ADPF das Favelas"), e ADPF 347 ("Estado de Coisas Inconstitucional"). Nessa medida, muitas leis estaduais ou normas administrativas são alvo de questionamento judicial, que em momentos de vacilação jurisprudencial, acabam por dificultar a atuação administrativa.

A modulação dos efeitos nas Leis nº 9.868, de 1999 (ADI e ADECON) e nº 9.882, de 1999 (ADPF) que trazem essa possibilidade em declaração de inconstitucionalidade parecem dar prevalência a um cálculo racional de eficiência e muitas vezes de segurança jurídica, em prejuízo da legalidade (justificação plausível para se manter efeitos decorrentes de uma legislação que tenha sido declarada inconstitucional desde o início, ponderando que o custo social de se reverter as situações consolidadas é bem maior que o de manter os mesmos). Porém, se permite decidir praticamente qualquer coisa, adicionando a modulação de efeitos às decisões. Ao fim, existe a possibilidade de também se dar prevalência à legalidade, o que se vai verificar nos casos concretos.

Além disso, especificamente no que diz respeito à atividade policial, nos últimos anos, há fortes questionamentos em relação a questões que já deveriam ter sido pacificadas. São exemplo as situações nas quais é possível que um policial viole o domicílio do infrator em casos de flagrante delito, bem como sobre o aspecto do que se configura

fundada suspeita. Inúmeras prisões, operações e abordagens tenham sido questionadas e as provas desconstituídas pela consideração de que houve atuação fora da lei. Entretanto, esse julgamento sobre a extensão da lei é realizado por ministros das Cortes superiores, distantes geograficamente e temporalmente das ocorrências. Policiais dispõem muitas vezes de frações de segundos para um cálculo racional de legalidade entre a omissão e o excesso, a prisão ou liberdade de um cidadão. Há casos em que ao avistar policiais, suspeitos acabaram por fugir, e em fuga, adentram sua residência e os policiais acabaram por estender a situação até adentrarem o domicílio e realizarem apreensão de drogas. A questão é intimamente relacionada com um conceito de fundada suspeita (inexistente na lei). Nesse sentido podem ser citados alguns precedentes do Superior Tribunal de Justiça (RHC¹⁷ 158.580/BA; REsp¹⁸ 1.865.363/SP; REsp 1574681/RS; HC¹⁹ 721911/RS), que demonstram alguma divergência, tanto entre suas turmas, quanto em relação às decisões do Supremo Tribunal Federal.

Não obstante, a alta relevância da questão do respeito aos direitos fundamentais, os policiais enquanto operadores primários do direito, dado que são os que, via de regra primeiro atendem às ocorrências de quebra da ordem pública, necessitam de um ferramental legal que lhes forneça segurança jurídica às ações, com regras claras acerca do que pode ou não ser efetivado. O policial e as instituições policiais, como os primeiros garantidores de direitos fundamentais, por excelência, ao que consta, não planejam diariamente sair de casa para abusar de seu poder conferido pelo mandato policial, mas a indefinição dos contornos e limites das normas legais, administrativas e das interpretações que os Tribunais dão a essas normas, gera constantemente problemas de legalidade das ações. Nessa medida, se faz necessário que sejam estabelecidos com urgência

alguns limites e possibilidades, a exemplo do que se entende por fundada suspeita, dado que, uma das principais ferramentas de que dispõe a polícia é a realização de abordagens de suspeitos, o que, resulta em grande número de prisões e apreensões de armas, drogas e outros ilícitos.

Parece ser um bom parâmetro para a questão que cada função ou Poder do Estado tente se ater às suas funções primordiais. O debate no parlamento para instituir, revogar ou mudar o que deve ser mudado se afigura mais consentâneo que um emergencial ativismo judicial ou atropelos do Poder Executivo ao arripio da lei.

A questão é complexa e encontra limites na própria falibilidade do sistema político. Há, porém, parâmetros e institutos que poderiam inspirar o sistema existente a se desenvolver de modo menos traumático. Por um lado, o sistema inglês, da supremacia do ilimitada do parlamento, por outro a supremacia constitucional dos EUA e o papel fundamental dos precedentes judiciais nos dois sistemas. Inúmeros dados de expansão da jurisdição constitucional e de um ativismo do Supremo Tribunal decorre da inércia das casas legislativas e uma discussão retorna, no sentido de quais mecanismos poderiam obrigá-las a suprir lacunas na legislação, o que remeteria a outra questão que é a da supremacia e da divisão de poderes.

O sistema atual parece ter sido arquitetado para ser parlamentarista e embora presidencialista, tem permitido impedimentos de presidentes quando estes tem decaído em sua maioria no parlamento, isso causa disfuncionalidades talvez intransponíveis permitindo seguidas crises. Mas isso foge, por ora desse estudo.

6 Considerações Finais

Ao longo deste estudo, examinou-se a complexa relação entre os princípios constitucionais

¹⁷ Recurso em Habeas Corpus.

¹⁸ Recurso Especial.

¹⁹ Habeas Corpus.

da legalidade e da eficiência no contexto da segurança pública brasileira. A pesquisa abordou como essas diretrizes, frequentemente percebidas em tensão, influenciam as práticas administrativas e operacionais, particularmente no âmbito da atividade policial. Foi analisado como a juridicidade é indispensável à estruturação de um Estado Democrático de Direito, ao passo que a eficiência emerge como resposta às demandas sociais por serviços públicos eficazes. A reflexão dialética entre esses princípios permitiu identificar que a integração de ambos é essencial para uma gestão pública que seja ao mesmo tempo legítima e funcional.

A partir da questão-problema proposta – sobre os impactos de decisões judiciais contramajoritárias e seu reflexo no descrédito popular nas instituições – foi possível alcançar conclusões significativas. Observou-se que, no Brasil, a insegurança jurídica tem um impacto direto sobre a eficiência do sistema de segurança pública, prejudicando especialmente a atuação dos policiais, que são frequentemente desafiados por interpretações variáveis de normas e decisões judiciais. Essa incerteza dificulta a tomada de decisões no campo operacional, além de comprometer a confiança no sistema de justiça como um todo. Por um lado, pode induzir a omissões, e por outro, pode resultar em ações interpretadas como abusivas.

Sobretudo, os desafios enfrentados pelas instituições de segurança pública brasileira decorrem, em parte, da ausência de regulamentações claras e da desarticulação entre os poderes legislativo e executivo. A indefinição de conceitos como a "fundada suspeita", por exemplo, gera uma sobrecarga de responsabilização dos policiais, que frequentemente operam em um ambiente de alta complexidade e incerteza. Nesse cenário, a falta de segurança jurídica agrava o senso de descrédito nas instituições, tornando ainda mais difícil a conciliação entre legalidade e eficiência.

Deve-se ter em conta que certas coisas necessitam de um tempo de maturação. Na história recente, desde a Proclamação da República em 1889, por intervenção político-militar só houve cerca de

cinquenta e cinco anos de normalidade democrática. A atual Constituição Federal perfaz trinta e quatro anos de vigência, com inúmeros percalços políticos e emendas. Isso pode explicar um pouco da dificuldade de conviver-se em harmônica situação política, legislativa e administrativa.

O direito não pode fechar os olhos à realidade. De nada adianta teorias abstratas quando os problemas sociais exigem efeitos práticos de decisões judiciais, legislativas e administrativas. Nesse sentido verifica-se que não só certas correntes de decisão no Poder Judiciário, mas, também as instâncias controladoras enxergam uma necessidade de observância do princípio da legalidade de forma estrita e extremamente formalista e isso superestima a forma e desconsidera resultados.

Ao mesmo tempo, não se pode esquecer os princípios plasmados para a administração pública, colocando em mesma linha de escala a legalidade e a eficiência. Como ponto de intercessão entre esses dois princípios e forma de atuar administrativos, vislumbra-se a necessidade de trazer razoabilidade e bom senso às funções legislativa, judicial, controladora e principalmente, administrativa.

Verifica-se, ao longo do tempo, uma série de violações legais pelo próprio Estado, inclusive omissões legislativas. De outro lado, há uma necessidade dos gestores e executores públicos de se adequarem as novas realidades que surgem no dia a dia e as atuações muitas vezes podem ser confundidas com ilegalidade. A LINDB reformada traz normas e um esquema para a interpretação de normas públicas que caminham no sentido de dar segurança jurídica ao administrador e permitem conformar e ponderar a juridicidade (melhor leitura ao princípio da legalidade) e os postulados administrativos do artigo 37 da CF e no que concerne ao objeto desse escrito, os da legalidade e eficiência.

Fica incontestado que a legalidade e a eficiência devem caminhar juntos, muitas vezes essa ponderação será realizada no caso concreto, em

outras, previstas *ex-ante* em normas legais e administrativas. Deve haver uma mudança de mentalidade dos publicistas afastando o dogma de que a legalidade seja um entrave à eficiência, e buscarem formas de compatibilizá-las.

Na mesma ordem de considerações, os Poderes devem tentar se ater às suas funções primordiais, constitucionalmente previstas. Uma das explicações para a expansão da jurisdição constitucional e uma linha de ativismo judicial, parece se originar das citadas omissões legislativas e administrativas. Assim, ampliando os debates e proposições em vista das necessidades verificadas, o Executivo e o Judiciário podem servir de guia ao Poder Legislativo, no sentido da edição de leis que

permitam o suprimento de lacunas, evitando que esta atividade atulhe o Poder Judiciário, inclusive evitando que diversos legitimados pleiteiem pronunciamentos judiciais.

Também, que possam ser previstos mecanismos para que se permita suprir omissões legislativas tornando menos necessária a intervenção direta do Judiciário. Tudo isso parece ser bem claro a quem, num olhar panorâmico, observe as disfuncionalidades que têm sido comuns no atual sistema jurídico-político, porém, a melhor técnica acaba superada por fatores políticos e encontrar meios para suplantarem essa limitação fática, deve ser um objetivo de todos.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre a permanência, mudança e realização no direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BORRILLO, Daniel. **Homofobia**: história e crítica de um preconceito. Belo Horizonte. Autêntica, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jul. 2023.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 02 mar. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 07 ago. 2023.
- BRASIL. **Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999a**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.
- BRASIL. **Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999b**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1.º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em 11 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015a.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 01 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 01 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF.** Relator: Min. Celso de Mello, j. 13 de junho de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019240>. Acesso em: 24 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF.** Relator: Min. Marco Aurélio, j. 09 de setembro de 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ.** Relator: Min. Edson Fachin, j. 18 de agosto de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761100480>. Acesso em: 17 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625/DF.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski, j. em 8 de agosto de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755551305>. Acesso em: 04 mai. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus n.º 158.580/BA.** Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. 6ª Turma. Julgado em 19 de abril de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202104036090&dt_publicacao=25/04/2022. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.865.363/SP.** Relator: Ministro Antônio Saldanha Palheiro. 6ª Turma. Julgado em 18 de agosto de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp1865363. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.574.681/RS.** Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. 6ª Turma. Julgado em 20 de abril de 2017. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%221574681%22%29+ou+%28RESP+adj+%221574681%22%29.suce.&O=JT>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n.º 721.911/RS**. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. 6ª Turma. Julgado em 05 de maio de 2022. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200321804&dt_publicacao=11/05/2022. Acesso em: 7 dez. 2024.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos Fundamentais e direito privado**. Trad. Ingo Sarlet e Paulo Pinto. Coimbra: Almedina, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia. **Legislacion delegada potestade regulamentaria y control judicial**. 3. ed. Madrid: Editorial Civitas, 1998.

FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 9, n. 2, p. 173-195, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/195553>. Acesso em: 23 jul. 2023.

FERREIRA, C. W. D. **Diálogo Transjudicial dos Direitos Humanos Fundamentais: Sistema único de proteção judicial dos direitos humanos fundamentais**. Tese (Doutorado). Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito. Coimbra, 2019.

FRANÇA, Vladimir da Rocha; BRAGA, Cristina Alves da Silva. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e interpretação das Normas Jurídicas pelo Poder Judiciário. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 14, n.1, p. 57-67, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/issue/view/1220>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 202, p. 7-29, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503048/RIL202.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jun. 2023.

HEGEL, G.W.F. **Fenomenologia do Espírito**. Tradução de Paulo Meneses. São Paulo: Ed. Vozes, 2012.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

Justiça suspende participação da PRF em operações conjuntas fora de estradas federais. **G1**, Rio de Janeiro, 07 de jun. de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/06/07/justica-suspende-participacao-da-prf-em-operacoes-conjuntas-fora-de-estradas-federais.ghtml>. Acesso em: 18 mai. 2023.

MARTINS, Leonardo. **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão**. Montevideo: Konrad-Adneuer, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MONTEIRO, Helena Telino. **A constitucionalidade do decreto de licitações da Petrobrás à luz dos princípios da legalidade e da eficiência**. 2010. 150f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.
- NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista ESMAFE**, v. 11, p. 125-162, 2006. Disponível em: <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/73>. Acesso em: 12 jul. 2023.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **As normas de direito público na lei de introdução ao direito brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira; DEÁK, Renato Albuquerque. O princípio da legalidade e os limites do Poder Regulamentar. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 89, n. 1, p. 144-167, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/229465/24527>. Acesso em: 16 jun. 2023.
- POPPER, K. *A Lógica da Pesquisa Científica*. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny S. da Mota. São Paulo: Cultrix, 2008.
- SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. **Os princípios da presunção de inocência e do devido processo legal no direito processual criminal**. Natal: OWL, 2023.
- SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse público no direito administrativo brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura**. 2014. 282f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- SOUZA, Wilde Maxssuziane da Silva. **A atuação do Ministério Público na fase pré-processual na busca pela eficiência da gestão da Segurança Pública**. 2020. 177f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.