



www.conteudojuridico.com.br

ABUSO DE PODER E ABUSO DE AUTORIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO: Atos cometidos nos Estados com UPP's

JACQUELINE DIAS DE FREITAS SCHAEFER

Artigo Científico Apresentado à FISIG-Faculdade Internacional Signorelli, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Orientadora: **Fabrcia M. Rangel Bacellar**

RESUMO: Buscou este trabalho chamar a atenção para os direitos e deveres da Administração Pública, colocando em destaque a segurança Pública exercida pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP'S) no Estado do Rio de Janeiro. Mostrou-se aqui relatos e pesquisas de mídias que demonstram claras atitudes de abuso de poder, abuso de autoridade, desvio de finalidade, ferindo assim os princípios da legalidade, moralidade, publicidade Federal. Traçou-se uma linha entre as atitudes da segurança das UPP'S, com os fundamentos do Direito Administrativo. Foram observados diante de relatos populares, que essas unidades que deveriam trazer proteção, socialização, aumento de emprego, turismo e principalmente a paz, acabam por ceder ao poder de traficantes e tornam-se não mais unidades pacificadoras, mas unidades repressoras, levando ainda mais medo aos cidadãos residentes nessas comunidades. O Ministério Público lança cartilha com direitos e deveres dos cidadãos e policiais e faz lançamento em quadra de escola de samba, para que toda a população possa ter transparência nas suas ações, entender seus direitos e saber a quem recorre quando se sentirem acuados. O direito Administrativo mostra claramente os Direitos da Administração Pública, mas também mostram os limites dos mesmos. E é dentro desse limite, que o cidadão se apossa de seus direitos.

Palavras-Chave: Direitos e Deveres. UPP'S. Poderes do Estado.

ABSTRACT: This work sought to draw attention to the rights and duties of public administration, highlighting the Public Safety exerted by the Police Pacification Units (UPP'S) in the State of Rio de Janeiro. Showed up here and research of media reports that demonstrate clear attitudes of abuse of power, abuse of authority, misuse of purpose, thus hurting the principles of legality, morality, Federal advertising. A line was drawn between the attitudes of the safety of UPP'S on the grounds of Administrative Law. Were observed on the popular accounts, that these units should bring protection, socialization, employment growth, mainly tourism and peace, eventually yield to the power of traffickers and become no more peacekeeping units, but repressive units, bringing even more fear citizens living in these communities. The prosecutor launches booklet on rights and duties of citizens and police and is launching in court samba school, so that the whole population can have transparency in their actions, understand their rights and know who uses when feeling cornered. The Administrative law clearly shows the Rights of the Public Administration, but also show the limits of the same. And it is within this limit, the citizen takes possession of their rights.

Word-Key: Rights and Duties. UPP'S. Powers of the state.

INTRODUÇÃO

Segundo Santiago (2014), a expressão abuso de poder faz referência, no campo da administração pública, ao comportamento irregular intrusivo ou omissivo de autoridade, que ordena arbitrariamente, ou executa, medida que ignora a observância das formalidades legais.

São atos administrativos, segundo Franco Sobrinho (1980), que trazem em si o uso do Poder de Polícia, que Cretela Jr (1977) considera como poder de polícia, o qual considera como o controle dos atos de administração, como tais entendidos aqueles praticados pelo Executivo no exercício da sua função precípua, e dos demais poderes ou funções estatais, a legislativa e judiciária, na prática de atos de

gestão interna.

Ainda, segundo Franco Sobrinho (1977), esse estado moderno, atento às necessidades sociais, passou a dirigir seus esforços ao povo, num justo reconhecimento de que ele é o único destinatário do esforço administrativo, e entre elas, a segurança Pública.

Por sua vez, abuso de autoridade é o abuso de poder analisado sob as normas penais, de onde temos a espécie abuso de poder.

Sua conduta típica é considerada crime, de acordo com a lei 4898 /65.

Assim, o abuso de autoridade abrange o abuso de poder, utilizando os conceitos administrativos para tipificar condutas contrárias à lei no âmbito penal e disciplinar. Por sua vez, o abuso de poder se desdobra em três configurações próprias, que são o excesso de poder, o desvio de poder ou de finalidade e a omissão:

O agente público só pode fazer aquilo que a lei determina e o que a lei não veda. Em outras palavras, não pode atuar de forma contrária à lei (*contra legem*), além da lei (*ultra legem*), mas exclusivamente de acordo com a lei (*secundum legem*).

O uso de poder é uma prerrogativa do agente público, e ao mesmo tempo em que o agente obtém a prerrogativa de "fazer" ele atrai o "dever" de atuar, o denominado poder-dever.

As vítimas da prática do abuso de poder, são as pessoas que, individual ou coletivamente tenham sofrido danos, inclusive lesões físicas ou mentais, sofrimento emocional, perda financeira ou diminuição substancial de seus direitos fundamentais, como consequência de ações ou omissões que não cheguem a constituir violações de direito penal nacional, mas violem normas internacionalmente relativas aos direitos humanos.

A Ouvidoria de Polícia é o órgão próprio para ouvir e receber, de qualquer pessoa, denúncias, queixas e reclamações contra ato considerado ilegal, irregular, abusivo, arbitrário, desonesto ou indecoroso, praticado por agente das polícias civil, policial militar e/ou bombeiro militar do Estado de Minas Gerais, como também:

Entre os temas mais costumeiros encaminhados à Ouvidoria de Polícia, estão: abuso de autoridade, abuso de poder, agressão, ameaça, entre outros.

A importância de abordar esse tema é o volume de exposições na mídia de atos de abuso de poder e autoridade, chegando até a execução de pessoas.

A imprensa televisiva hoje mostra em seus jornais o tempo todo arbitrariedades das polícias e a impunidade que leva o povo à revolta e a ataques violentos a bens públicos.

A hipótese da pesquisa é verificar porque após a implantação das Unidades de Polícia pacificadora (UPP's), esse abuso cresceu, envolvendo inclusive os agentes preparados para proteger as comunidades.

Segundo Jornal Causa operária (Jul/2014) do Rio de Janeiro, as denúncias contra os policiais integrantes das UPPs (Unidade de Polícia Pacificadora), não cessam. Quatro soldados do Morro dos Macacos, em Vila Isabel, na zona Norte do Rio, foram acusados de usar de truculência contra os moradores.

Ainda segundo o jornal, o que fica evidente no caso é a forma criminosa com que age a polícia “pacificadora”. Trata-se da mesma forma truculenta de agir dos policiais que realizam as invasões nas favelas.

Esse tipo de ação leva a população local a pensar que as UPP's nada mais são do que uma forma que a burguesia encontrou para manter a polícia ocupada nas comunidades carentes por tempo indeterminado.

Justifica esta pesquisa, a onda de violência que vem sofrendo as comunidades dotadas de UPP's, o que deixa a população desses locais sem ter a quem recorrer, pois estão sob o domínio de bandidos e de policiais que não respeitam os limites das leis.

Segundo Souza, (2008), o abuso de poder é um instituto tratado em diferentes ramos do Direito brasileiro.

No âmbito do Direito Administrativo, é sabido que os poderes administrativos (poderes de polícia, hierárquico, regulamentar, disciplinar e, para alguns, vinculado e discricionário) são prerrogativas concedidas à Administração Pública para que esta, no exercício das funções que lhe são atribuídas pelas normas, alcance o atendimento do interesse público.

Não pode o administrador público renunciar à utilização de tais poderes.

O interesse público é indisponível, e, caso seja necessário que o administrador se valha de tais poderes para cumprir sua função, deverá exercê-los, haja vista que os poderes administrativos constituem verdadeiros poderes-deveres.

O uso do poder é a utilização normal dessas prerrogativas, dentro da legalidade e da legitimidade respeitadas os princípios administrativos expressos e reconhecidos.

Aqui, não há de se falar em ilegalidade de qualquer espécie.

Diferentemente, o abuso de poder é a conduta do administrador público eivada de ilegalidade, a qual pode se manifestar de diferentes maneiras.

A uma, pela falta de competência legal; a duas, pelo não atendimento do interesse público; e, a três, pela omissão.

Ressalta Musumeci etc. e al (2013), que estudiosos da segurança pública e da temática das favelas assinalam vários problemas no processo de implantação do Programa, que levantam dúvidas acerca da sua sustentabilidade e legitimidade.

Entre eles: a ausência ou excessiva lentidão dos investimentos sociais que deveriam seguir-se à ocupação policial; as dificuldades no estabelecimento de relações cooperativas entre policiais e moradores; a percepção de que continua havendo um controle autoritário sobre as comunidades, seja pela vigilância contínua, seja, especialmente, pela regulação não pactuada de atividades econômicas e/ou de lazer que vem sendo imposta em algumas UPPs; a baixa institucionalização, até agora, do chamado policiamento de proximidade e dos canais de diálogo entre população e polícia, com a conseqüente tendência à transformação dos comandantes em “síndicos” ou “novos donos do morro”; o esvaziamento das lideranças comunitárias locais; o risco de perpetuar a lógica da territorialização e de manter as favelas delimitadas e segregadas, ou o risco contrário de “expulsão branca” de boa parte dos moradores em decorrência da valorização fundiária e do encarecimento de aluguéis e serviços nas comunidades.

Segundo Cretela Jr. (1978), os atos eivados de abuso de poder podem ser anulados.

Ainda Segundo o autor (op. Cit.), “legalidade é a obediência ao texto legal, implícita ou explicitamente, à letra ou ao espírito”.

Enfoca-se a figura do Abuso de Poder porque, constituindo ele uma anomalia jurídica, acaba por configurar autêntico vício de comportamento administrativo, especialmente no Brasil, cujos administradores, em grande número, parecem transitar pelos órgãos públicos com o sentimento de que são proprietários dos cargos e funções que ocupam.

O trabalho tem como objetivo Geral Observar os aspectos éticos e morais que envolvem a convivência do poder de polícia das UPP's junto às suas comunidades e suas reais atribuições, atitudes, o uso arbitrário do poder e suas consequências, junto ao direito administrativo.

A metodologia do estudo em questão será bibliográfica e documental e qualitativa.

Também serão levantados os projetos que envolvem a proteção dos cidadãos tanto pela sociedade como pelo Governo.

A metodologia científica será qualitativa, e em alguns pontos poderá ser também quantitativa, na apuração e levantamento de dados.

DESENVOLVIMENTO

CONCEITOS

Segundo o palestrante Cunha (2014), é um ramo autônomo que integra o ramo do Direito Público.

Segundo o autor, pode ser definido como o conjunto dos princípios jurídicos que tratam da Administração Pública, suas entidades, órgãos, agentes públicos, enfim, tudo o que diz respeito à maneira como se atingir as finalidades do Estado. Ou seja, tudo que se refere à Administração Pública e à relação entre ela e os administradores e seus servidores é regido e estudado pelo Direito Administrativo.

Segundo Cunha (2014), o Direito Administrativo, rege todas as atividades administrativas do Estado, em todos seus entes e poderes, quando eles exercem atividades administrativas. Então, o Judiciário, quando realiza um concurso público para preenchimento de suas vagas, segue as normas da Lei nº 8.112/90, se da esfera federal. O Senado Federal, quando promove uma licitação para aquisição de resma de papel, por exemplo, seguirá a Lei 8.666/93, e assim por diante.

Para Leal (2013), a função administrativa é toda atividade desenvolvida pela Administração (Estado) representando os interesses de terceiros, ou seja, os interesses da coletividade.

Devido à natureza desses interesses, são conferidos à Administração direitos e obrigações que não se estendem aos particulares. Logo, a Administração encontra-se numa posição de superioridade em relação a estes.

Ainda segundo a autora, a Administração Pública, na maioria de suas relações, possui um regime jurídico diferenciado. Para que possa exercer, de forma eficaz, as funções a ela determinadas, o interesse público está sobreposto a interesses particulares.

Tal regime denomina-se Regime Jurídico Administrativo. Os princípios da Administração Pública são regras que surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas. Têm a função de oferecer coerência e harmonia para o ordenamento jurídico. Quando houver mais de uma norma, deve-se seguir aquela que mais se compatibiliza com os princípios elencados na Constituição Federal, ou seja, interpreta-se, sempre, consoante os ditames da Constituição.

Relata a autora que, com relação à sua abrangência, os princípios básicos da Administração alcançam a Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 37 da CF/88), possuindo, portanto, amplo alcance.

Princípio da Legalidade:

Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5.º, inc. II, da CF).

Segundo Meirelles (2006), o princípio da legalidade representa uma garantia para os administrados, pois, qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei, em sua acepção ampla. Representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder.

Princípio da Publicidade:

Ainda segundo Meirelles (2006), é o dever atribuído à Administração de dar total transparência a todos os atos que praticar, além de fornecer todas as informações solicitadas pelos particulares, seja público, de interesse pessoal, pois, como regra geral, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.

Princípios da Impessoalidade, Finalidade e Isonomia:

Meirelles (2006), diz que em relação aos administrados: significa que a Administração Pública não poderá atuar discriminando pessoas de forma gratuita, a não ser que esteja presente o interesse público. Com efeito, a Administração deve permanecer numa posição de neutralidade em relação às pessoas privadas. Conforme o art. 5.º, caput, da Constituição Federal a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, sem discriminação nem favoritismo, constituindo um desdobramento do princípio da igualdade.

Princípio da Moralidade:

Segundo Meirelles (2006), de acordo com a moderna doutrina, e com a jurisprudência, a imoralidade administrativa surge como uma forma de ilegalidade, cabendo ao Judiciário controlar a moralidade dos atos da Administração, respeitada, por óbvio, a inércia da jurisdição.

Conseqüentemente, ao responsável pela prática de atos imorais, é cabível sua responsabilização com base na Lei n. 8.429/92, que define nos seus arts. 9.º a 11, de forma meramente exemplificativa, os atos de improbidade administrativa, notadamente aqueles que importem violação de princípios, objeto deste estudo (art. 11).

Princípio da Eficiência:

Ainda segundo Meirelles (2006), o princípio da eficiência tem o condão de informar a Administração Pública, visando aperfeiçoar os serviços e as atividades prestados, buscando otimizar os resultados e atender o interesse público com maiores índices de adequação, eficácia e satisfação.

O princípio da eficiência é de suma importância nas mais diversas searas em que a Administração Pública atua, desde a contratação e exoneração de agentes públicos até a prestação de seus serviços. Em relação aos seus agentes, prevê a CF/88 a exigência de concurso público de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo. Para a aquisição de estabilidade no serviço

público, deve o agente submeter-se a estágio probatório de três anos e, ao final, ser aprovado em avaliação de desempenho.

Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos:

Continua Meirelles dissertar, que em razão de ter o Estado assumido a prestação de determinados serviços, por considerar que estes são fundamentais à coletividade, mesmo os prestando de forma descentralizada ou ainda delegada, deve a Administração, até por uma questão de coerência, oferecê-los de forma contínua, ininterrupta. Pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, o Estado é obrigado a não interromper a prestação dos serviços que disponibiliza.

Princípio da Motivação:

Diz Meirelles (2006), que é a obrigação conferida ao administrador de motivar todos os atos que edita, sejam gerais, sejam de efeitos concretos.

É considerado, entre os demais princípios, um dos mais importantes, uma vez que sem a motivação não há o devido processo legal, pois a fundamentação surge como meio interpretativo da decisão que levou à prática do ato impugnado, sendo verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da Administração.

Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular e Princípio da Indisponibilidade:

Segundo Meirelles (2006), por força dos interesses representados pela Administração, é certo que todos os princípios básicos previstos no art. 37 da Constituição Federal se aplicam na atuação desta; todavia, na maioria das vezes, a Administração, para buscar de maneira eficaz tais interesses, necessita ainda de se colocar em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, e para isto se utiliza do princípio da supremacia, conjugado ao princípio da indisponibilidade, pois, tecnicamente, tal prerrogativa é irrenunciável, por não haver faculdade de atuação ou não do Poder Público, mas sim “dever” de atuação.

Princípios da Tutela e da Autotutela da Administração Pública:

Diz Meirelles (2006), que a Administração possui a faculdade de rever os seus atos, de forma a possibilitar a adequação destes à realidade fática em que atua, e declarar nulos os efeitos dos atos eivados de vícios quanto à legalidade.

O sistema de controle dos atos da Administração adotado no Brasil é o jurisdicional. Esse sistema possibilita, de forma inexorável, ao Judiciário, a revisão das decisões tomadas no âmbito da Administração, no tocante à sua legalidade, É, portanto, denominado controle finalístico, ou de legalidade.

Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade:

Os princípios acima surgem de ideias como a limitação de direitos, preconizada por Renato Alessi, segundo o qual “todo direito pressupõe a noção de limite”, e da proibição do excesso, usada como meio de interpretação de tais princípios por Meirelles (2006), pois visam a evitar toda forma de intervenção ou restrição abusiva ou desnecessária por parte da Administração Pública. Com efeito, tal análise deve ser realizada utilizando-se dos critérios e “valores atinentes ao homem médio”, de acordo com Lúcia Valle Figueiredo.

UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP) – ABUSO DE PODER E DE AUTORIADE.

Aborda-se neste capítulo o tema polêmico das UPP’S, para mostrar ao leitor sobre o Poder, seu uso, abuso e desvio, que no próximo item serão melhor explicados.

Segundo o Governo do Rio de Janeiro (2014), A UPP é um dos mais importantes programas de Segurança Pública realizado no Brasil nas últimas décadas.

As UPPs trabalham com os princípios da polícia de proximidade, um conceito que vai além da polícia comunitária e tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. A

atuação da polícia pacificadora, pautada pelo diálogo e pelo respeito à cultura e às características de cada comunidade, aumenta a interlocução e favorece o surgimento de lideranças comunitárias.

O programa engloba parcerias entre os governos, municipal, estadual e federal e diferentes atores da sociedade civil organizada. Projetos educacionais, culturais, esportivos, de inserção social e profissional, além de outros voltados à melhoria da infraestrutura, estão sendo realizados nas comunidades por meio de convênios e parcerias firmados entre diferentes segmentos do poder público, iniciativa privada e terceiro setor.

Porém, segundo Moraes (2008), a “policialização do problema social” através da militarização do cotidiano caminha lado a lado com a sua conversão em oportunidade de mercado.

Diz o autor, que o modo como a polícia constrói o problema (a partir do controle territorial e da ideologia de facção) responde ao entendimento mercadológico de que a criminalidade afasta os empreendedores capazes de alavancar o progresso. A queda da criminalidade (ao menos a sua face mais visível, os fuzis e as granadas) torna-se o operador do consumo. Com efeito, a militarização atrelada aos processos de inserção social via consumo responde a uma necessidade de integração social que define quem é e, também, quem não será um consumidor nessa conjuntura da “cidade de negócios”, exercendo o controle sobre eles a partir da atividade policial.

Ainda segundo Moraes (2008), com isso, a presença da polícia nesses territórios através das UPPs tem o caráter de controle e vigilância (ocupação territorial permanente e ostensiva).

O foco também é mantido na contenção da expansão do crescimento das favelas, ao mesmo tempo em que permanece o tempo inteiro orientado para a dissuasão bélica dos criminosos.

Ainda para Moraes (2008), O processo de “pacificação” ganha organicidade no espaço público mediatizado a partir da confluência das demandas de reconstituição da ordem pública e das expectativas de integração pelo consumo.

Aí repousa o caráter político-pedagógico dos relatos de O Globo e Extra, em que as UPPs também podem ser entendidas como uma linguagem da dominação e da segregação urbana, pois a sua presença nos territórios da pobreza

projeta a todos uma capacidade de dissuasão bélica do crime violento, na justa medida em que as políticas sociais podem ser traduzidas por ações policiais e preventivas, ponto em que oportunidades de mercado se apresentam.

Segundo Granja (2010), no dia 10 de agosto, policiais do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da PM do Rio de Janeiro ocuparam o Complexo do Turano, na zona Norte da cidade, para a implantação da 11ª Unidade de Polícia Pacificadora. Vestidos de preto, encapuzados e sem identificação nas fardas, centenas de 'caveiras' chegaram ao morro de madrugada, agrediram moradores e invadiram casas dando mostra de como será a rotina na favela durante a militarização.

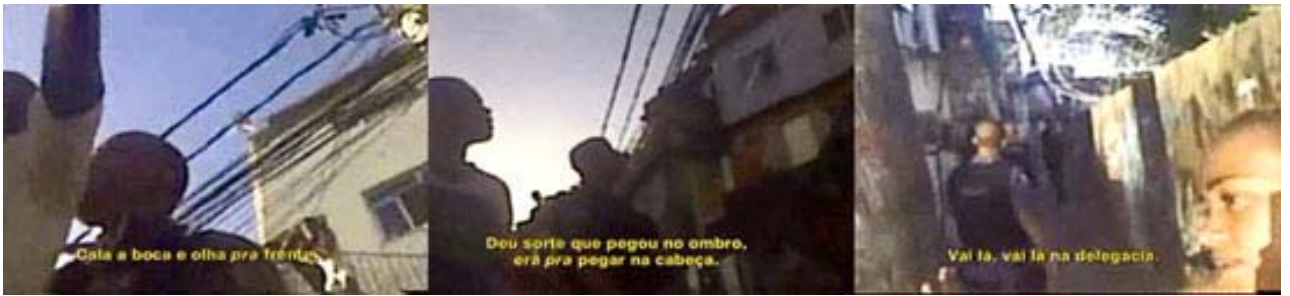
Figura 1 - BOPE ocupa o morro do Turano:



Fonte: GRANJA, Patrick, 2010

Conta Granja (2010), que no dia seguinte, a equipe de reportagem da Revista eletrônica A Nova Democracia (AND), (2010), foi ao morro do Turano coletar denúncias de moradores que foram ameaçados, humilhados e tiveram suas casas invadidas e reviradas pela polícia.

Figura 2 - Vídeo flagra truculência de PMs da UPP do Cantagalo



Fonte: (<http://anovademocracia.com.br/blog>).

A Revista Veja do dia 19/07/2014, publica que, acuada por bandidos, polícia cancela patrulhas noturnas de UPPs.

Um documento oficial não deixa dúvidas: acuados por bandos numerosos e bem armados, policiais de UPPs têm ordem expressa para evitar confrontos em favelas do Rio.

Revela Leitão (2014), que o timbre faz referência, por ordem de importância, ao governo do estado, à Secretaria de Segurança, à Polícia Militar e à Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) Arará/Mandela. Data de 16 de julho de 2014. Assunto: “Alteração no serviço”. A autoria é do comandante da UPP, capitão Paulo Cesar de Oliveira Ramos Filho, com carimbo de recebimento do supervisor do dia, sargento Rodrigo de Andrade Pellegrini. O texto, em português claudicante, é um choque: “Este comandante informa este supervisor que determine as Guarnições para não realização de Patrulhamentos noturno no interior das comunidades Arará e Mandela”. Soa absurdo, mas é isso mesmo, leitor: segundo o comunicado interno a que VEJA teve acesso, a tropa da UPP instalada para anular o poder do tráfico e garantir a ordem em duas das mais conflagradas favelas do Complexo de Manguinhos, na porta de entrada do Rio de Janeiro, tem ordem expressa para não trabalhar à noite. O documento sela por escrito algo já bem visível e conhecido nas principais UPPs: em número reduzido, com fraco poder de fogo e a desvantagem de não dominar a geografia do emaranhado de becos e vielas, os PMs buscam evitar o confronto com a bandidagem, que voltou a circular fortemente armada.

Esse ato é classificado por Lopes (2006) como uso arbitrário de poder.

Para Leal (2014), diversamente dos poderes do Estado, que são estruturais e orgânicos, os poderes da Administração são instrumentais. Constituem

instrumentos conferidos à Administração pelo ordenamento jurídico, para que possa atingir sua finalidade única, qual seja o interesse público.

Os poderes da Administração são prerrogativas decorrentes do Princípio da Supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Sempre que o administrador, quando da utilização desses instrumentos, exceder os limites de suas atribuições ou se desviar das finalidades administrativas, incorrerá em abuso de poder e será responsabilizado. O abuso de poder divide-se em duas espécies: excesso de poder e desvio de finalidade.

Para Meirelles (2006), o abuso de poder é o fenômeno que se verifica sempre que uma autoridade ou um agente público embora competente para a prática de um ato ultrapasse os limites das suas atribuições ou se desvie das finalidades anteriormente previstas.

Para Souza (2014) o abuso de poder é um instituto tratado em diferentes ramos do Direito brasileiro.

No âmbito do Direito Administrativo, é sabido que os poderes administrativos (poderes de polícia, hierárquico, regulamentar, disciplinar e, para alguns, vinculado e discricionário) são prerrogativas concedidas à Administração Pública para que esta, no exercício das funções que lhe são atribuídas pelas normas, alcance o atendimento do interesse público.

Ainda Segundo o Autor, não pode o administrador público renunciar à utilização de tais poderes. O interesse público é indisponível, e, caso seja necessário que o administrador se valha de tais poderes para cumprir sua função, deverá exercê-los, haja vista que os poderes administrativos constituem verdadeiros poderes-deveres.

Souza diz ainda que o uso do poder é a utilização normal dessas prerrogativas, dentro da legalidade e da legitimidade respeitada os princípios administrativos expressos e reconhecidos. Aqui, não há de se falar em ilegalidade de qualquer espécie.

Diferentemente, o abuso de poder é a conduta do administrador público eivada de ilegalidade, a qual pode se manifestar de diferentes maneiras. A uma,

pela falta de competência legal; a duas, pelo não atendimento do interesse público; e, a três, pela omissão.

É um exemplo típico do abuso de poder, o caso acima das UPP'S

A doutrina trata o abuso de poder como gênero, dos quais são espécies o excesso de poder e o desvio de poder, ou desvio de finalidade.

Já o excesso de Poder, segundo Souza (2014), o agente público atua sem competência, seja por sua total ausência, seja por extrapolar os limites da competência que lhe foi legalmente atribuída. O ato pode ser considerado válido até o limite em que não foi extrapolada a competência, exceto se o excesso o comprometa inteiramente.

O ato praticado com excesso de poder é manchado pela pecha da ilegalidade, em razão da existência de vício em um de seus elementos, qual seja, a competência. Resta saber se tal ato pode ser aproveitado, ou seja, se pode haver a correção do vício que o macula.

Ainda segundo Souza (2014), em se tratando de vício de incompetência, admite-se a sanatória ou convalidação do ato na forma da ratificação. O artigo 55 da Lei nº 9.784/99, que trata do processo administrativo em âmbito federal, prevê expressamente a possibilidade de convalidação, pela Administração, de atos eivados de defeitos sanáveis, desde que isso não gere lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.

Quanto ao Desvio de Poder, diz Souza (2014) encontra previsão expressa na Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65), a qual, em seu art. 2º, “e”, e parágrafo único, “e”, trata do desvio de finalidade como o vício nulificador do ato administrativo lesivo ao patrimônio público, e o considera caracterizado quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Diz o autor, que no desvio de poder, a autoridade age dentro dos limites da sua competência, mas o ato não atende o interesse público, ferindo os objetivos colimados pela norma legal. Trata-se de ato ilegal que se reveste de uma roupagem de legalidade, o que dificulta sua prova, devendo o Juiz levar em conta os indícios presentes para considerar a ocorrência ou não do desvio de finalidade.

Afirma Souza (2014), que no desvio de poder há vício em um dos elementos do ato administrativo, qual seja, o da finalidade.

A finalidade precípua da Administração Pública é sempre atender o interesse público, daí decorrendo a impossibilidade de sanatória ou convalidação do vício relativo à finalidade do ato.

Portanto, o ato contendo vício quanto à finalidade não pode ser aproveitado pela Administração Pública.

Dessa maneira, verifica-se que é cabível a sanatória em relação ao excesso de poder, por referir-se a vício de incompetência, enquanto que o desvio de poder não admite convalidação, por tratar de vício de finalidade.

Afirma Souza (2014) que em ambos os casos, é irrelevante tenha ou não agido o administrador com boa-fé. Em qualquer hipótese, estará presente a ilegalidade do ato.

Ainda segundo Souza (2014), a omissão da Administração Pública também pode caracterizar o abuso de poder. Aqui, há de se discernir entre omissão genérica e omissão específica da Administração Pública. Na primeira, não surge o abuso de poder, porque se trata de escolha do momento mais oportuno para o incremento das políticas de administração, as quais não possuem prazo determinado.

A omissão específica caracteriza a abuso de poder em virtude do poder-dever de agir da Administração Pública quando a lei assim o determina.

Ressalte-se que a omissão não é ato administrativo, mas sim a ausência de manifestação de vontade do poder público.

Pode-se ver aqui claramente, que no caso das UPP'S que fizeram vista grossa como acima relatado, trata-se então de omissão da Administração Pública, que acaba por se caracterizar como abuso de poder.

Quanto as garantias dos direitos do cidadão, segundo Alcântara (2013), foi lançada a cartilha "Cidadão com Segurança", desenvolvida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ), lançada em novembro de 2003, na Rocinha.

O Coronel Frederico Caldas, coordenador-geral da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), enalteceu o projeto e o conteúdo da publicação: "Os conselhos estão em consonância com o princípio da cidadania".

Segundo o Coronel Frederico, a cartilha do MP está alinhada com o princípio da Polícia Militar sobre intolerância com casos de violação dos direitos dos cidadãos.

O Coronel Frederico Caldas e Mario Luiz Bonsaglia elogiou a publicação lançada na Quadra da Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha, em São Conrado,

a publicação é um instrumento para informar os moradores de comunidade sobre os direitos e deveres dos policiais e dos cidadãos, e como a relação de respeito é traçada quando cada um realiza o seu papel. A edição será distribuída entre líderes comunitários e nas bases das 34 UPPs do Estado.

Major Priscilla, comandante da UPP Rocinha, diz que a Cartilha é ferramenta de ratificação de direitos.

O presidente da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, Mario Luiz Bonsaglia, disse que a cartilha esclarece à população, de forma clara e didática, quais são os deveres e os direitos da autoridade policial. “Os cidadãos devem saber quais são os limites da polícia. O resultado final passa a ser positivo”.

Castro Júnior e Bazanello (2008) são os autores da Cartilha, e ressaltam que o Brasil sendo uma democracia participativa, necessita uma sociedade ativa no exercício da cidadania e na busca do respeito aos seus direitos.

A Constituição, nossa Carta Magna e as leis de cunho social precisam ser constantemente acionadas para evitar os abusos de autoridade, os desrespeitos às liberdades individuais, a luta contra os preconceitos.

A razão da edição dessa Cartilha. Dar conhecimento aos cidadãos de que são agentes responsáveis pela efetivação de sua cidadania proativa e que para isso é preciso estar vigilantes no processo de fiscalização dos agentes públicos escolhidos como seus representantes no Legislativo, no Executivo e no Judiciário.

As orientações e endereços contidos nessa Cartilha servem como guia do Cidadão para a busca do aperfeiçoamento democrático e o respeito a todos nós que pertencemos à única raça reconhecida pelo Criador: a raça humana.

Essa cartilha visa seguir o princípio da publicidade e da isonomia.

Segundo Massali (2013), A cartilha mostra que todo cidadão tem o direito de ser tratado com respeito, sem ser, agredido, ameaçado ou humilhado.

Também não pode ser forçado a confessar um crime e deve ser levado à delegacia apenas se houver alguma suspeita fundamentada. O policial só pode usar a força física quando a pessoa resiste à prisão e, mesmo assim, com moderação.

Quanto aos deveres, o cidadão tem que respeitar os policiais, identificar-se sempre que seus dados forem solicitados e atender às intimações feitas pela polícia. Também deve permitir, sem resistir, ser revistado, mesmo que considere a revista

desnecessária, podendo depois apresentar uma reclamação aos órgãos competentes (à Corregedoria da Polícia ou ao Ministério Público).

O coronel disse que é inaceitável que haja na polícia um instrumento de abuso e de excesso, ainda mais porque o cidadão espera que o policial seja o principal defensor das leis e da cidadania e não aquele que vai, de alguma maneira, desrespeitar o cidadão que ele deve servir. “Nós também não compactuamos com desvio de conduta, nós também não compactuamos com os excessos. Nós entendemos que a Justiça deve ser feita pelas mãos daqueles que têm o dever de fazer cumprir a lei”, disse.

No fim das investigações e das denúncias do Ministério Público do Rio no caso Amarildo, 25 policiais da UPP da Rocinha são acusados de participar da tortura do ajudante de pedreiro no dia 14 de julho.

CONCLUSÃO

Este artigo tem como objetivo geral o estudo dos aspectos morais e éticos das UPP’S no Rio de Janeiro, no trato com o cidadão.

O Estudo mostra que a Administração Pública tem direito à exercer seus poderes, porém tem limites para tal, embasado no poder vinculado, ou seja, o estritamente previsto em lei, e mesmo com o poder discricionário, que autoriza a administração pública a tomar decisões não explícitas em Lei, porém sem ultrapassar os limites dos direitos constitucionais, ou seja, precisa agir com coerência.

Mostra-se nesse trabalho, que as UPP’S, foram criadas para tornar as favelas, lugares sociáveis, com mais dignidade, trabalho, turismo, e exterminar a violência gerada pelo tráfico de drogas.

Porém, a mídia e vários relatos mostram, que depois de algum tempo, essas unidades acabam agindo contra o cidadão, ou seja, desrespeitando seus direitos humanos, usando de violência e arbitrariedade, contrariando assim, o princípio da legalidade e praticando abuso de poder e desvio de finalidades.

A cartilha do cidadão lançada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, vem trazendo à tona o princípio da publicidade, levando ao conhecimento do cidadão e dos policiais dessas unidades, seus direitos, deveres e consequências.

Os cidadãos dessas comunidades, que temiam os traficantes, agora temem a própria polícia, que exacerbando seus poderes, invadem residências, espancam pessoas e várias outras arbitrariedades.

Essa iniciativa mostra ao cidadão seus direitos, e a quem recorrer quando sofrem qualquer tipo de abuso.

Só resta saber, se como tantas leis, esta também sairá do papel para fazer justiça, ou ficará guardada em um dos enormes arquivos mortos da atual política brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, Juliana. **Não compactuamos com o desvio de conduta**, diz coordenador-geral das UPPs, 2013. Disponível em <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/naeo-compactuamos-com-o-desvio-de-conduta-diz-coordenador-geral-das-upps/Rocinha>>. Acesso em 13.11.2014.

BRASIL, **lei n.º 4.898/63** de 09 de dezembro de 1.963, define o que é crime de Abuso de Autoridade e estabelece quais são as punições para esta prática. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/br/mg/cartilha/22_combpraticaabuso.htm>. Acesso em 31.07.2014.

_____, Governo do Rio de Janeiro. **UPP** - 2014. Disponível em <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/naeo-compactuamos-com-o-desvio-de-conduta-diz-coordenador-geral-das-upps/Rocinha>>. Acesso em 13.11.2014.

_____, **Lei de Abuso de Autoridade**. Disponível em <www.jusbrasil.com/legislacao/.../lei-de-abuso-de-autoridade-lei-4898-6>. Acesso em 31.07.2014

CASTRO JR.Osvaldo Agripino e BUZANELLO, José Carlos. **Cartilha dos Direitos do Cidadão**. Ed. Unigranrio, 6ª edição, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Anulação do ato administrativo por desvio de poder**. Rio de Janeiro, Forense, 1978.

CUNHA, Douglas. Conceito e abrangência do Direito Administrativo. Artigo publicado no Jus Brasil, disponível em <<http://douglascr.jusbrasil.com.br/artigos/134483649/conceito-e-abrangencia-do-direito-administrativo>>. Acesso em 11.11.2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª edição, São Paulo - Ed. Atlas S/A, 2012.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Atos administrativos**. São Paulo, Saraiva, 1980.

_____, Manoel de Oliveira. **Da competência administrativa**. São Paulo, Resenha universitária, 1977.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo & RAMÓN FERNANDEZ, Tomás. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. • GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 7ª edição, 2002.

GRANJA, Patrick. **A UPP chegou aterrorizando moradores**. Revista A Nova Democracia, Ano IX, nº 69, 2010.

LEAL, Kilma. **Direito Administrativo - ALEPE**. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2014.

LEITÃO, Leslie. **Acuada por bandidos, polícia cancela patrulhas noturnas de UPPs**. Revista Veja, Julho de 2014. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/acuada-por-bandidos-policia-cancela-patrulhas-noturnas-de-upps>>. Acesso em 13.11.2014.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa fé no direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1ª edição, 2ª tiragem, 2000.

MASSALI, Fábio. **Comandante das UPPs pede desculpas à família de Amarildo pela tortura feita por policiais**. Disponível em <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/11/comandante-das-upps-pede-desculpas-a-familia-de-amarildo-pela-tortura-feita>>. Acesso em 20.11.2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de: **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Malheiros, 2001.

MORAES, P. R. B. de. **Juventude, medo e violência**. In: GEDIEL, J. A. P.; MERCER, V. R. (Org.). **Violência, paixão e discursos: o avesso dos silêncios**. Porto Alegre: CMC, 2008

MUSUMECI, Leonarda; MOURÃO, Barbara Musumeci; LENGROBER, Julita e RAMOS, Silva. **Ser policial de UPP: Aproximações e resistências**. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC). Boletim segurança e cidadanis 14.

SANTIAGO, Emerson. **Abuso de poder**. Info Escola. Disponível em <<http://www.infoescola.com/direito/abuso-de-poder/>>. Acesso em 31.07.2014.

SOUZA, Sérgio Luiz Ribeiro. **Abuso de Poder**. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

