



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PERÍCIA, PESQUISA E ANÁLISE/PGR

Despacho nº 4629/2023

Referência: PGR-00351520/2023

Assunto: Proposta de Regimento Interno da Secretaria de Polícia do MPU

Trata-se de proposta de Regimento Interno da Secretaria de Polícia do Ministério Público da União, que disciplina a organização e o funcionamento da Polícia Institucional, apresentada pelo Secretário de Segurança Institucional, Marcos Ferreira dos Santos, por meio do Memorando nº 1982/2023-CHEFIAGAB/PGR (PGR-00351520/2023).

O expediente foi encaminhado pela Chefia de Gabinete do Procurador-Geral da República a este subscritor para, na condição de coordenador, fiscal e controlador da atividade da Polícia Institucional do MPU - designado pela [Portaria PGR/MPU nº 9, de 17 de janeiro de 2023](#), nos termos do art. 29 da [Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016](#), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) - manifestar-se acerca da proposição.

Primeiramente, convém pontuar que, no exercício da fiscalização da polícia do MPF, foi solicitado expressamente ao Secretário de Polícia do MPU, por meio do Memorando nº 110/2023/SPPEA/PGR (PGR-00073919/2023), expedido no bojo do PGEA nº 1.00.000.002326/2023-11, a remessa prévia da minuta do Regimento Interno de que trata o art. 16 da Portaria PGR/MPU nº 202, de 31 de dezembro de 2022. A solicitação, reforçada por meio de contato da Chefia de Gabinete da SPPEA, não foi atendida, de modo que o texto ora revisado não passou em nenhum momento pelo exame deste subscritor.

De acordo com a proposta apresentada, o Regimento Interno seria composto por 8 (oito) títulos, sendo eles: Título I - Da Polícia Institucional do Ministério Público da União; Título II - Da Carreira Policial Institucional; Título III - Da Jornada de Trabalho e Férias; Título IV - Dos Testes de Aptidão e das Ações de Capacitação, Treinamento e Desenvolvimento da Atividade de Polícia Institucional; Título V - Da Gratificação de Atividade de Segurança; Título VI - Da Identificação da Polícia Institucional do Ministério

Público da União; Título VII - Da Secretaria de Polícia do Ministério Público da União; Título VIII - Das Disposições Finais e Transitórias.

Cuida-se, pois, de ato normativo extenso e complexo, que tem por objeto regulamentar a organização e o funcionamento da Polícia Institucional do Ministério Público da União, contemplando, entre outras matérias: conceitos básicos; estrutura organizacional e de governança; competências das unidades de segurança; direitos, deveres, atribuições e vantagens remuneratórias específicas de servidores que exercem funções de segurança, bem como requisitos para ingresso na respectiva carreira; ações de capacitação, treinamento e desenvolvimento funcional; e elementos de identidade funcional.

Após uma análise panorâmica da proposição normativa, foram identificados alguns traços característicos da proposta de regulamentação, que constituem defeitos estruturais profundos e, na leitura deste subscritor, insanáveis, na prática, vez que o texto necessitaria ser totalmente modificado. Merecem especial destaque os seguintes aspectos:

- i) desenho organizacional altamente centralizado que restringe, excessivamente, a autonomia dos ramos;
- ii) previsão da figura do Secretário de Polícia do Ministério Público da União, com ascendência sobre os Secretários de Polícia dos ramos;
- iii) modelo que prestigia as atividades de segurança de pessoas, material, áreas e instalações, em detrimento da segurança da informação;
- iv) adoção de um conceito restritivo de "órgão ou unidade de segurança institucional", que desestimula, sobretudo, a alocação de agentes de segurança em outros setores igualmente estratégicos para a segurança institucional, pois consagra um modelo que veda o pagamento da Gratificação de Atividade de Segurança (GAS) nessas outras áreas; e
- v) sistema de fiscalização que pode ter pouca efetividade, porquanto realizado pelo próprio gestor.

Convém, portanto, tecer algumas breves considerações acerca de cada um dos pontos acima enumerados, com o único propósito de promover a necessária e oportuna reflexão sobre o desenho organizacional e o modelo de Polícia Institucional que o Ministério Público da União pretende adotar.

Inicialmente, no que concerne ao desenho organizacional proposto, nota-se que a Polícia Institucional do MPU seria composta por 05 (cinco) unidades centrais, além de unidades descentralizadas regionais, nos estados e nos municípios.

As unidades centrais seriam as seguintes:

Art. 5º A Polícia Institucional do Ministério Público da União tem estrutura organizacional composta por unidades centrais e unidades descentralizadas.

§ 1º São unidades centrais:

- I - Secretaria de Polícia do Ministério Público da União - SPMPU;
- II - Secretaria de Polícia do Ministério Público Federal - SPMPF;
- III - Secretaria de Polícia do Ministério Público do Trabalho - SPMPPT;
- IV - Secretaria de Polícia do Ministério Público Militar - SPMPM; e
- V - Secretaria de Polícia do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - SPMPDFT.

Conforme disposto no art. 5º da proposta de Regimento Interno, seria criada a Secretaria de Polícia do Ministério Público da União (SPMPU). Ao titular dessa unidade competirá: presidir o Conselho Estratégico de Polícia Institucional - CONEP (art. 15), o Conselho de Doutrina e Ensino - CODEN (art. 17) e a Comissão de Ética e Avaliação de Desempenho - CEAD (art. 20); autorizar, previamente, a lotação de agentes e inspetores de Polícia em unidades diversas, ouvido o Secretário do ramo correspondente (art. 36); autorizar a fabricação e reprodução de símbolos e elementos de identificação funcional (art. 85); indicar o Diretor da Academia de Polícia do MPU (art. 114); planejar e gerenciar as atividades dos Secretários de Polícia dos ramos; e propor a celebração de acordos e convênios com órgãos congêneres e de inteligência (art. 118); entre outras atribuições.

Verifica-se, assim, uma clara ascendência do Secretário de Polícia do MPU sobre os demais Secretários de Polícia, com significativa redução da autonomia dos ramos. Essa verticalidade, inclusive, transborda a relação entre os secretários de Polícia e chega a se sobrepor a atribuições da Secretaria Geral e dos Procuradores-Chefes, senão veja-se:

Art. 7º Os ramos do Ministério Público da União devem disponibilizar estrutura necessária para o desempenho das atividades de polícia institucional.

§ 1º A estrutura física mínima para o funcionamento de uma unidade de polícia deve contemplar uma sala de reuniões, sala de produtos controlados, sala de permanência dos agentes e inspetores da Polícia Institucional e sala de equipamentos.

§ 2º Todas as unidades de polícia do Ministério Público da União deverão manter em seus quadros efetivo mínimo de quatro policiais.

Acrescente-se, ainda, entre as normas que retiram autonomia do ramos, aquela contida no art. 10 da proposta de Regimento Interno, porquanto prevê que "*as unidades descentralizadas de polícia nos estados e nos municípios, subordinam-se administrativamente às respectivas Procuradorias nos estados*". Sem embargo do reconhecimento de que tal disposição é compatível com o que se pratica, atualmente, no Ministério Público Federal, pontua-se que ela pode não fazer sentido para os demais ramos e

que a delegação do Procurador-Geral aos Procuradores-Chefes não é uma imposição da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993.

No mesma trilha, segue a previsão normativa do art. 37 da minuta de Regimento Interno que veda "a cessão de servidores da carreira de Polícia Institucional para órgãos externos aos ramos do Ministério Público da União". Por óbvio, a disposição cerceia poderes dos procuradores-gerais dos respectivos ramos.

Por tais motivos, o desenho organizacional proposto pode se tornar fonte de conflitos e insatisfações, uma vez que cada ramo possui suas particularidades e necessidades específicas, devendo deter uma razoável margem de discricionariedade para satisfazê-las adequadamente, adotando critérios de conveniência e oportunidade, e de acordo com sua disponibilidade orçamentária.

Com isso, como alternativa a uma prévia definição da estrutura de segurança orgânica, mínima e obrigatória, para todos os ramos, este signatário propõe que o Regimento Interno se restrinja a consagrar a necessidade integração entre as unidades de polícia do MPU e disponha tão somente sobre a estrutura mínima e obrigatória para o Ministério Público Federal, sem pretender impô-la aos demais ramos, preservando sua autonomia para esta definição.

Outra passagem em que a proposição normativa parece invadir, indevidamente, as atribuições da Secretaria Geral e dos Procuradores-Chefes é aquela prevista no art. 34, que assim estabelece:

Art. 34. É vedada a remoção de ofício do servidor policial que esteja cursando a Academia de Polícia do Ministério Público da União ou instituição congênere, desde que a sua movimentação impossibilite a frequência no curso em que esteja matriculado.

No dispositivo acima transcrito, parte-se da premissa - nem sempre verdadeira - de que a participação do servidor em curso na Academia de Polícia do MPU ou em instituição congênere sempre atenderá mais ao interesse público do que qualquer outra demanda institucional. Retira-se, previamente, a possibilidade de o gestor avaliar e valorar, à luz do caso concreto, qual medida atenderá melhor ao interesse do serviço

Nesse particular, em homenagem ao princípio da supremacia do interesse público - que constitui um dos principais pilares do regime jurídico administrativo - se o Ministério Público da União tiver que vedar alguma espécie de remoção durante a participação do servidor em curso na Academia de Polícia do MPU ou em instituição congênere, seria mais adequado eleger a remoção a pedido.

Diante dos motivos acima delineados, ao sentir deste subscritor, melhor seria um sistema que dispensasse, em definitivo, a figura do Secretário de Polícia do MPU

e contasse apenas com os Secretários de Polícia dos ramos (MPF, MPT, MPM e MPDFT). Estes, por sua vez, atuariam por meio de um sistema colaborativo em rede, à semelhança de modelos de governança já existentes no MPU em outras áreas.

Outro ponto sobre o qual se deve ponderar é a opção por um modelo de segurança institucional que continua prestigiando medidas de segurança pessoal, de material e de áreas e instalações em detrimento da segurança da informação.

Como é cediço, as novas tecnologias da informação e comunicação promoveram, nos últimos anos, uma verdadeira revolução em todas as áreas do conhecimento, no exercício de atividades econômicas e na forma de desempenho de incontáveis profissões, trazendo inúmeros benefícios, mas também transformando, profundamente, o modo como opera a criminalidade organizada. Por esse motivo, ter agentes e inspetores de Polícia Institucional atuando em variados setores estratégicos pode contribuir, substancialmente, para o aperfeiçoamento da segurança na Instituição.

Nesse passo, estamos diante uma escolha estratégica relevante, entre dois modelos possíveis de segurança institucional, quais sejam, aquele que é proposto na minuta de Regimento Interno, que, em termos práticos, reduz a segurança institucional à segurança física, armada e de perfil policialesco, ou aquele que contempla também a prevenção e o enfrentamento aos riscos institucionais que residem nas pessoas, nos documentos e nos meios eletrônicos, alcançados conceitualmente pela Resolução nº 156 do CNMP.

Debruçando-se sobre a proposição normativa, observa-se que são consideradas "funções de segurança", para fins de pagamento da GAS, apenas aquelas enumeradas a seguir:

Art. 75. Consideram-se funções de segurança, para os fins de pagamento da gratificação de que trata este capítulo, somente as atividades a seguir descritas, quando exercidas de modo direto, regular e habitual:

I - realização de segurança pessoal de membros, dignitários, servidores e demais pessoas nas dependências das diversas unidades do Ministério Público da União, ou externamente, quando em serviço;

II - garantia da incolumidade física de dignitários, testemunhas e de pessoas ameaçadas que conduzam;

III - fiscalização técnica do cumprimento de normas e procedimentos de segurança estabelecidos pelos ramos do Ministério Público da União, incluindo a inspeção, coordenação e controle da execução das atividades terceirizadas de vigilância armada e desarmada;

IV - conduzir veículos automotores, realizando ou acompanhando o transporte institucional de membros, servidores, testemunhas e colaboradores nas situações em que houver risco, real ou potencial;

V - realizar diligências que envolvam atividade de segurança institucional e de diligências externas para instrução de procedimentos extrajudiciais, inclusive procedimentos disciplinares, ou processos judiciais; e

VI - entregar notificações e intimações, localizar pessoas, levantar dados, imagens e informações diversas, com a elaboração de relatório do que for colhido em campo e em sistemas investigativos, para fins de segurança institucional ou instrução de procedimentos administrativos e extrajudiciais ou processos judiciais, quando houver risco agravado, conforme decisão fundamentada do setor responsável.

Veja-se que à *segurança da informação* - apesar de igualmente reconhecida como medida de segurança orgânica pela Resolução 156, de 13 de dezembro de 2016, em seu artigo 3º - não é conferido destaque algum. Tampouco prestigia-se a *segurança ativa*, que compreende ações de caráter proativo e medidas de contrassabotagem, contraespionagem, contra crime organizado e contrapropaganda. A título informativo, segue o dispositivo transcrito em sua literalidade:

Art. 3º A segurança institucional compreende o conjunto de medidas voltadas a prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda da Instituição e de seus integrantes, inclusive à imagem e reputação.

§1º As medidas a que se reporta o caput compreendem a segurança orgânica e a segurança ativa.

§2º A segurança orgânica é composta pelos seguintes grupos de medidas:

I – segurança de pessoas;

II – segurança do material;

III – segurança das áreas e instalações;

IV – segurança da informação.

§3º A **segurança ativa** compreende ações de caráter proativo e medidas de contrassabotagem, contraespionagem, contra crime organizado e contrapropaganda. [grifos acrescidos]

A segurança da informação, por seu turno, é conceituada e categorizada da seguinte maneira pela multicitada resolução:

Art. 7º A segurança da informação compreende o conjunto de medidas voltadas a proteger dados e informações sensíveis ou sigilosas, cujo acesso ou divulgação não autorizados possa acarretar prejuízos de qualquer natureza ao Ministério Público ou proporcionar vantagem a atores antagônicos.

§1º A segurança da informação visa garantir a integridade, o sigilo, a autenticidade, a disponibilidade, o não repúdio e a atualidade do dado, informação ou conhecimento.

§2º A segurança da informação, pela sua relevância e complexidade, desdobra-se nos seguintes subgrupos:

I – segurança da informação nos meios de tecnologia da informação;

II – segurança da informação de pessoas;

III – segurança da informação na documentação; e

IV – segurança da informação nas áreas e instalações.

Destarte, ao deixar de colocar a segurança da informação e a segurança ativa no mesmo patamar das demais "funções de segurança" para fins de pagamento da gratificação correspondente, o Ministério Público da União sinaliza, ainda que de forma tácita, que não atribui a essas atividades o mesmo valor ou grau de relevância. Essa definição é proposital, já que redundaria na alocação centralizada de servidores de segurança, que, não raras vezes, tem se mostrado ineficiente e contrária ao interesse público.

Como consequência desse balizamento, tem-se a manutenção de um conceito também restritivo de "órgão ou unidade de segurança institucional", o que reduz, sobremaneira, o estímulo para a alocação dos agentes e inspetores de Polícia Institucional em outros setores igualmente estratégicos para a segurança do Ministério Público da União, na medida em que obstaculiza o pagamento da Gratificação de Atividade de Segurança.

Esse modelo termina cominando no emprego pouco eficiente da força de trabalho de grande parte do contingente de servidores, uma vez que não alcança todo escopo da segurança institucional previsto na Resolução CNMP 156, de 2016.

Nesse ponto, cumpre memorar que a [Lei 13.316, de 20 de julho de 2016](#), prevê em seu art. 17 que a "Gratificação de Atividade de Segurança - GAS é devida ao servidor que exerça funções de segurança e esteja em efetivo exercício em órgão ou unidade de segurança institucional."

O referido diploma legislativo, porém, não define quais são as *funções de segurança* nem explicita o que seria *órgão ou unidade de segurança institucional*. Constatase, ainda, que a Lei 13.316, 2016 sequer exige que reportado órgão ou unidade tenha a segurança institucional como competência exclusiva. Cabe, assim, ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 28, regulamentar as mencionadas disposições legais.

Em 2016, quando se editou a [Portaria PGR/MPU 61, de 22 de julho de 2016](#) - que regulamentou, entre outros temas, o pagamento da Gratificação de Atividade de Segurança - era compreensível, considerando as circunstâncias da época, que se adotasse conceitos mais ortodoxos de *funções de segurança* e de *órgão ou unidade de segurança institucional*. No entanto, mantê-los, nos dias atuais, depois de se conhecer melhor os impactos das novas tecnologias da informação e comunicação e à luz da Resolução nº 156 do CNMP, pode significar a perda de uma ótima oportunidade para avançar no tema e modernizar a segurança institucional no âmbito do Ministério Público da União.

Por essa razão, sugere-se, em consonância com a Resolução nº 156 do CNMP, de 2016, que a segurança ativa e a segurança da informação sejam colocadas no mesmo patamar das demais medidas de segurança e recebam tratamento equânime, sendo também consideradas como funções de segurança para fins de pagamento da respectiva gratificação.

Como consequência dessa medida, ter-se-ia a possibilidade de alargar o conceito de *órgão ou unidade de segurança institucional* e assim abranger, total ou parcialmente, ainda que de forma equiparada: unidades de pesquisa e análise (SPPEA, ASSPAD e SEPAD); grupos de atuação especial de combate ao crime organizado (Gaeco); secretaria e coordenadorias jurídicas e de documentação (SEJUD e COJUD); secretaria e coordenadorias de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC e CTIC).

Desse modo, os Técnicos do MPU/Polícia Institucional poderão exercer funções de segurança em outras unidades que executem, total ou parcialmente, atividades que pressuponham a aplicação regular dos preceitos de segurança institucional, nos termos da Resolução CNMP nº 156, de 2016, sem prejuízo à percepção da Gratificação de Atividade de Segurança.

Em outras palavras, o conceito atual de *órgão ou unidade de segurança institucional* é propositadamente restritivo e tem por finalidade manter os Técnicos do MPU/Polícia Institucional em atividades que, na prática, cingem-se à segurança das pessoas, do material e de áreas e instalações.

É de bom alvitre memorar, no entanto, que, recentemente, houve uma tímida mudança nesse cenário. Um área específica da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) foi reconhecida como unidade de segurança institucional para fins de pagamento da gratificação de atividade de segurança.

A exclusividade do órgão ou unidade de segurança institucional não constitui requisito para o pagamento da GAS - 35%. Com efeito, as Procuradorias da República nos Municípios não são órgãos ou unidades que desempenham exclusivamente atividade de segurança, porém possuem agentes de segurança institucional que não se encontram lotados em Divisão ou Seção de Segurança Orgânica e Transporte (DISOT ou SESOT) e são autorizados a perceber a gratificação de atividade de segurança (GAS - 35%).

Paga-se, portanto, a gratificação de atividade de segurança (GAS - 35%) a quem esteja lotado em setores que realizem atividades de segurança, o que contempla setores exclusivos (SESOT e setores específico da STIC) e não exclusivos (PRMs). Todavia, é fundamental que outros setores que desempenham ações de segurança ativa e de segurança da informação sejam reconhecimentos como órgãos ou unidades de segurança.

Percebe-se, pois, que essa autolimitação do MPU termina dando ensejo ao aproveitamento ineficiente da força de trabalho dos seus agentes de segurança institucional que, não raras as vezes, mostra-se ociosa.

No que concerne à fiscalização da Polícia Institucional do MPU, há que se ponderar se o sistema proposto deve ser mantido, haja vista que se elegeu o próprio órgão gestor, o Procurador-Geral da República, como fiscal (art. 12). Essa opção, desacompanhada

de outros mecanismos de controle, produz uma atividade fiscalizatória limitada, ineficiente e pouco republicana.

Deve-se pontuar ademais que, aparentemente, o Secretário de Polícia do MPU - em dissonância com o que é exigido dos Secretários de Polícia dos ramos (art. 8º, XV) - não teria a obrigação de encaminhar relatórios semestrais, o que fragilizaria o adequado acompanhamento de suas atividades.

Abordados os aspectos estruturais da proposta de Regimento Interno da Polícia do MPU, cumpre ainda assinalar que a previsão contida em seu artigo 1ª extrapola a atividade de segurança institucional de que trata a Resolução CNMP 156, de 2016, ao estipular que a atividade de Polícia compreende o conjunto de medidas voltadas à salvaguarda da instituição e "*à produção de informações para subsidiar a atuação institucional, finalística, dos membros do Ministério Público da União*", não encontrando amparo na regulamentação expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Abaixo, transcreve-se, *ipsis litteris*, o que reza o art. 2º:

Art. 2º A atividade de segurança institucional será desenvolvida no âmbito do Ministério Público com a observância, entre outros, dos seguintes princípios: I – proteção aos direitos fundamentais e respeito aos princípios constitucionais da atividade administrativa; II – orientação de suas práticas pela ética profissional e pelos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito; III – atuação preventiva e proativa, de modo a possibilitar antecipação às ameaças e ações hostis e sua neutralização; IV – profissionalização e caráter perene da atividade, inclusive com conexão com outras áreas internas para proteção integral da Instituição e de seus integrantes; V – integração do Ministério Público com outros órgãos essenciais à atividade de segurança institucional; VI – orientação da atividade às ameaças reais ou potenciais à Instituição e a seus integrantes, inclusive no que tange aos efeitos de acidentes naturais; e VII – salvaguarda da imagem da Instituição, evitando sua exposição e exploração negativas.

Outrossim, sugere-se, pontualmente, a modificação da redação do art. 2º da proposição normativa para indicar que a Polícia Institucional do MPU poderá realizar a atividade de proteção pessoal dos membros em qualquer local no território nacional.

Por fim, este signatário não considera produtor e razoável a disposição contida no art. 45 da proposta, que estabelece que "*no cumprimento das escalas, o Secretário de Polícia de cada ramo poderá conceder ao servidor até duas horas destinadas à prática de atividade de condicionamento físico ou aprimoramento técnico da atividade policial, nas dependências da unidade em que estiver lotado ou em local previamente definido, sem prejuízo ao serviço, conforme planejamento do setor responsável*".

Em que pese a importância da atividade de condicionamento físico e

do aprimoramento técnico da atividade policial para os agentes de segurança, tal benefício, concedido durante a jornada de trabalho, destoa substancialmente do tratamento que é dado aos demais servidores do Ministério Público da União, razão pela qual sua implementação requer justificativas mais robustas.

Ante o exposto, em face dos fundamentos ora apresentados, este subscritor, na condição de coordenador, fiscal e controlador da atividade da Polícia Institucional do MPU, designado pela Portaria PGR/MPU nº 9, de 17 de janeiro de 2023, nos termos do art. 29 da Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016 - considera que a proposta de Regimento Interno da Polícia Institucional do MPU ainda precisa ser amadurecida no âmbito interno e amplamente debatida com os demais ramos do Ministério Público da União, a fim de que se alcance, coletivamente, um modelo que atenda às particularidades de cada Instituição, preservando sua autonomia e estabelecendo um sistema colaborativo em rede.

Brasília, *data da assinatura digital*.

DANIEL AZEVEDO LÔBO
Procurador da República
Secretário de Perícia, Pesquisa e Análise

650897860