

Inquérito policial militar: a solução que, na verdade, é um... problema!

Ataliba Dias Ramos

Especialista em Direito Público e em Aplicações
Complementares às Ciências Militares.

Juiz Federal Substituto da Justiça Militar da União.

João Batista Fontenele Neto

Especialista em Direito Constitucional.

Analista Judiciário da Justiça Militar da União.

RESUMO: O objetivo geral deste trabalho é aprofundar o estudo sobre o instituto da solução no inquérito policial militar, analisando as diversas correntes doutrinárias sobre sua natureza jurídica e razão de ser. Busca-se, ainda, averiguar a atribuição funcional para confeccioná-la na fase investigativa. Verifica-se

que a forma como o legislador tratou sobre o instituto no Código de Processo Penal Militar possibilita divergências interpretativas que, na maioria das vezes, passam despercebidas pelos operadores e estudiosos do direito penal e processual penal castrense. Desse modo, pretende-se explorar o tema, trazendo ao leitor intrigantes pontos de vista e conclusões sobre o instituto em pauta. Para isso, analisa-se, brevemente, o conceito, função, e alguns caracteres do inquérito policial militar. Examina-se, também, a figura da autoridade policial judiciária militar, assim como a possibilidade de que tal ofício seja delegado a um oficial da ativa subalterno. E, por derradeiro, com base no substrato de informações reunidas, ingressa-se no tema relacionado ao encerramento do inquérito policial militar, com foco no relatório e, sobretudo, no instituto da solução, de modo a cumprir a missão precípua deste ensaio.

PALAVRAS-CHAVE: Direito processual penal militar. Inquérito policial militar. Autoridade policial judiciária militar. Solução do Inquérito Policial Militar.

ENGLISH

TITLE: Military Policial Investigation: the Solution that, Actually, is a... Problem!

ABSTRACT: The main objective of this work is to deepen the study about the institute of the solution in the military police investigation, analyzing several doctrinal theories about its legal nature and reason of being. It also seeks to ascertain the functional competence to issue this investigative phase instrument. It appears that the way in which the legislator dealt with the institute in the Code of Military Criminal Procedure allows interpretative differences that, in most cases, go unnoticed by operators and scholars of military criminal law and military criminal procedural law. Therefore, it is intended to explore the theme, bringing to the reader intriguing points of view and conclusions about the institute in question. For this, the concept, function, and some characters of the military police investigation are briefly analyzed. It also examines the figure of the military judicial police authority, as well as the possibility that such a task may be delegated to a junior active duty officer. And finally, based on the information gathered, the topic related to the closure of the military police investigation is focused,

focusing on the report and, above all, on the solution institute, in order to fulfill the main mission of this essay.

KEYWORDS: Military criminal procedural law. Military police investigation. Military judicial police authority. Solution of the Military police investigation.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Inquérito Policial Militar: breve conceito – 3 Característica do Inquérito Policial Militar: oficialidade – 4 Característica do Inquérito Policial Militar: escrito – 5 A solução que, na verdade, é um problema – 6 Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

O estudo do inquérito policial militar é essencial para aqueles que operam na seara penal castrense. É a partir da fase investigativa que se inicia a persecução penal militar,

angariando elementos informativos acerca da materialidade do delito e dos indícios de sua autoria.

A investigação, quando satisfatoriamente desenvolvida, facilita sobremaneira a missão daqueles que atuam na fase judicial, mormente do Ministério Público Militar, instituição diretamente responsável por avaliar as informações reunidas no inquérito e direcionar o seu proceder com base nela.

Desse modo, é relevantíssimo conhecer as características do inquérito policial militar e os atos inerentes a este procedimento administrativo. Nessa toada, pretende-se, por meio deste trabalho, tratar sobre alguns dos caracteres básicos e atos procedimentais do inquérito policial militar, com ênfase no instituto da solução, prevista no §1º do art. 22 do Código de Processo Penal Militar.

Os atuantes no Direito Penal e Processual Penal Militar, muitas vezes, leem o supramencionado dispositivo e não se atentam para os variados problemas de ordem prática que sua exegese pode gerar. Com efeito, verificar-se-á que a redação normativa do citado artigo enseja divergências doutrinárias acerca da natureza jurídica e função da solução no inquérito policial militar. Do mesmo modo, a depender da hipótese fática,

pode haver dúvidas sobre qual seria a autoridade com atribuição para emitir o ato procedimental em foco.

Objetiva-se, destarte, trazer à baila algumas interpretações doutrinárias sobre esse tema, assim como chamar a atenção do leitor para hipóteses hermenêuticas pouco debatidas pelos estudiosos do direito e que, muitas vezes, passam despercebidas por aqueles que manejam o direito processual penal militar cotidianamente. Por fim, os autores deste ensaio também trarão sua proposta de interpretação para o instituto em análise e o artigo que o regulamenta.

2 INQUÉRITO POLICIAL MILITAR: BREVE CONCEITO

O Inquérito Policial Militar – IPM pode ser definido como um procedimento administrativo presidido pela autoridade de polícia judiciária militar, quando da apuração das infrações penais militares e de sua autoria. Sua principal finalidade é a reunião e o envio de elementos de informação ao Ministério Público Militar, possibilitando-lhe a eventual propositura de denúncia criminal e o início da ação penal militar. Essa finalidade atrelada à acusação não escapa de críticas por parte de

alguns doutrinadores, mas o fato é que ela está expressamente esculpida na parte final do artigo 9º do CPPM.

Definição sucinta e completa de inquérito policial é dada por Aury Lopes Jr. (2019, p. 121), conforme se vê abaixo:

Constitui o conjunto de atividades desenvolvidas concatenadamente por órgãos do Estado, a partir de uma notícia-crime, com caráter prévio e de natureza preparatória com relação ao processo penal, e que pretende averiguar a autoria e as circunstâncias de um fato aparentemente delituoso, com o fim de justificar o processo ou o não processo.

Não há dúvidas, portanto, da relevância que ostenta o inquérito policial militar para o processo judicial. É, por assim dizer, o passo inicial da persecução penal, definindo, muitas vezes, o sucesso ou insucesso desta. Outrossim, quando bem produzido, auxilia sobremaneira os atores processuais, fornecendo-lhes informações vitais para as suas respectivas atuações na ação judicial.

Veja, no entanto, que relevância não importa, necessariamente, imprescindibilidade. É dizer, nada impede que a ação penal militar se desenvolva sem o prévio subsídio de um inquérito policial militar. Sobre a dispensabilidade do inquérito policial, característica existente tanto na seara penal comum,

como na militar, lecionam Nestor Távora e Rosmar Antonni (2009, p. 76):

O inquérito não é imprescindível para a propositura da ação penal. Se os elementos que venham a lastrear a inicial acusatória forem colhidos de outra forma, não se exige a instauração do inquérito. Tanto é verdade que a denúncia ou a queixa podem ter por base, como já ressaltado, inquéritos não policiais, dispensando a atuação da polícia judiciária. Contudo, se o inquérito policial for base para a propositura da ação, este vai acompanhar a inicial acusatória, apresentada (art. 12 do CPP).

Nesta senda, o art. 28 do CPPM deixa clara a possibilidade de dispensa do inquérito policial militar, significando, nas palavras de Guilherme de Souza Nucci (2019, n.p.), que “a denúncia pode ser instruída com outras peças, além do inquérito, desde que idôneas para sustentá-la, nos meandros da oficialidade”.

Veja-se, portanto, a redação do mencionado dispositivo legal:

Art. 28. O inquérito poderá ser dispensado, sem prejuízo de diligência requisitada pelo Ministério Público: a) quando o fato e sua autoria já estiverem esclarecidos por documentos ou outras provas materiais; b) nos crimes contra a honra, quando decorrerem de escrito ou publicação,

cujo autor esteja identificado; c) nos crimes previstos nos arts. 341 e 340 do Código Penal Militar.

Como se observa, a Lei Processual Penal Militar explicita a viabilidade de o membro ministerial ofertar a denúncia criminal sem lastro em IPM.

Especificamente, na alínea “a”, tem-se que a dispensabilidade do inquérito pode ocorrer quando o fato e sua autoria já estiverem esclarecidos por documentos ou outras provas materiais. Guilherme de Souza Nucci (2019) esclarece que essa alínea permite a utilização de qualquer prova documental, desde que sua fonte seja legítima para fins processuais penais. Exemplo de documentação legítima seria a sindicância para apurar infração disciplinar militar. Lado outro, não seria admissível denúncia lastreada somente em documento produzido por particulares, como as declarações constituídas de próprio punho por qualquer pessoa.

Não se olvide, ademais, que o Código de Processo Penal Militar indica procedimentos investigatórios específicos à apuração de determinados delitos, consistindo esses instrumentos em verdadeiros sucedâneos do IPM. É o que ocorre nos crimes de Deserção e Insubmissão, para os quais se

instaurará, respectivamente, Instrução Provisória de Deserção (IPD) e Instrução Provisória de Insubmissão (IPI).

Outrossim, nada impede que o *Parquet das Armas* ajuíze a denúncia a partir do Auto de Prisão em Flagrante (APF), desde que os autos contenham elementos informativos suficientes para tal. Esse entendimento, aliás, é extraído diretamente do art. 27 do CPPM.

De tudo o que foi dito, conclui-se que o inquérito policial militar consiste em mera peça informativa, cuja existência é despicienda para a regularidade da ação penal militar. Justamente em razão desse fato, a doutrina adverte que eventuais vícios constantes do inquérito não têm o condão de contaminar o processo penal a que der origem. Não é outro o entendimento consolidado na jurisprudência pátria. Nesse sentido, vejamos o posicionamento do Superior Tribunal Militar sobre o tema:

EMENTA: APELAÇÃO. MPM E DEFESA. ART. 229 DO CPM. VIOLAÇÃO DE RECATO. PRELIMINAR DEFENSIVA. NULIDADE DE PROVAS. IPM. REJEIÇÃO. RECURSO MINISTERIAL. MAJORAÇÃO DA PENA. CONCURSO MATERIAL. NÃO PROVIMENTO. PLEITO DEFENSIVO. MÉRITO. INCURSÃO CONCOMITANTE. CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 229. BIS IN IDEM. DÚVIDA. AUTORIA

DELITIVA. ABSOLVIÇÃO. APELOS CONHECIDOS. RECURSO MINISTERIAL NÃO PROVIDO. UNANIMIDADE. RECURSO DEFENSIVO PROVIDO. DECISÃO MAJORITÁRIA. (...) 2. Eventuais vícios ocorridos na fase de inquérito não maculam a ação penal, dada a natureza meramente informativa das peças processuais e sua dispensabilidade na formação da *opinio delicti*. Assim, possíveis nulidades verificadas na fase administrativa não possuem o condão de contaminar a ação penal. Precedentes do STJ. (...) (Superior Tribunal Militar. Apelação nº 7000708-11.2018.7.00.0000. Relator(a) para o Acórdão: Ministro(a) CARLOS AUGUSTO DE SOUSA. Data de Julgamento: 05/06/2019, Data de Publicação: 21/06/2019) (Grifo nosso)

Assim, doutrina e jurisprudência convergem no sentido de que eventuais máculas identificadas na fase investigativa são insuficientes para contaminar o processo penal. Neste caso, os fólios que se referem aos procedimentos investigativos viciados poderão ser extraídos dos autos, não afetando, entretanto, os atos instrutórios produzidos na seara judicial.

3 CARACTERÍSTICA DO INQUÉRITO POLICIAL MILITAR: OFICIALIDADE

Não é objetivo deste ensaio tratar das várias características do Inquérito Policial Militar. Vamos nos ater a apenas dois, quais sejam: oficialidade e escrito.

Feito esse esclarecimento, cabe mencionar que o atributo da oficialidade significa que todos os atos relativos ao inquérito devem ser praticados por agentes integrantes dos quadros públicos, sendo vedada a delegação de atividades investigatórias a particulares, conforme o magistério de Norberto Avena (2019).

Destarte, na área castrense, as atividades inerentes ao IPM são incumbidas exclusivamente à autoridade de polícia judiciária militar, não havendo qualquer possibilidade de seu exercício por particulares.

A propósito, dispõe o art. 144, § 4º, da Constituição Federal, que “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” (grifamos).

Da exceção prevista ao final do dispositivo decorre que à polícia judiciária militar compete presidir o *inquérito policial militar*. Neste sentido, para Jorge Cesar de Assis (2020, p. 46), a colacionada normatização constitucional consagrou, implicitamente, a existência e a competência da polícia judiciária militar para perquirir os delitos de natureza castrense.

Em referência ao artigo constitucional supra, Cícero Robson Coimbra Neves (2018, p. 255) esclarece:

Como já observamos e também muito bem observa Alexandre Henrique da Costa, há no dispositivo constitucional explanado, especificamente no §4º, vedação ao exercício da polícia judiciária pela Polícia Civil em casos de infrações penais de competência da União, e aquelas afetas à vida castrense, os crimes militares. Conclui-se, pois, que a polícia judiciária pode ser subdividida primeiro em relação ao ente político desestabilizado com o fato criminoso, a saber, a União e residualmente os Estados; pode, ainda, ser bipartida em duas outras vertentes, oriundas da primeira secção, a polícia judiciária comum e a militar. Nesse contexto, há o exercício da polícia judiciária militar nas Forças Armadas, respeitando-se a Força respectiva de acordo com alguns critérios (Força a que pertence o agente, ou a titularidade do bem jurídico etc.), e pelas Forças auxiliares, instituições militares estaduais (ou do Distrito Federal) integradas pelas Polícias Militares e pelos Corpos de Bombeiros Militares, que também respeita à instituição afetada, caso não se trate de instituição única.

Ante o exposto, conclui-se que a função de polícia judiciária militar, no âmbito estadual, compete à autoridade da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militares. Já no âmbito federal, cumprirá tal ofício a autoridade militar da Marinha, Exército ou Aeronáutica, conforme o caso concreto.

Ressalte-se que, ao contrário do que se dá na Justiça Federal e na Justiça Estadual, não há delegados de polícia de carreira na seara militar. As funções que competiriam a esses agentes públicos são, analogamente, exercidas pelas autoridades militares descritas no art. 7º do CPPM. Desse modo, não existe: o cargo de “Delegado de Polícia Judiciária Militar”, o quadro técnico específico de investigação e a corregedoria.

Mas não é só.

Como é sabido, o oficial da ativa condutor do IPM não precisa ter formação jurídica, o que tem sido alvo de críticas doutrinárias e objeto de incômodo de muitos operadores do Direito Penal e Processual Penal Militar.

Vale ressaltar que algumas consequências negativas dessa realidade têm sido constatadas: juntadas de documentos desnecessários; inquirições mal realizadas, nas quais, muitas vezes, questionamentos inúteis são feitos (deixando-se de fazer aqueles essenciais); existência de dúvidas elementares a respeito

das prerrogativas e limites de atuação do advogado no IPM; realização de oitiva de investigado como testemunha; entre outras.

A título de ilustração, veja-se situação em que a autoridade policial judiciária militar inquiriu o investigado como se fosse testemunha, não lhe facultando a assistência de advogado:

HABEAS CORPUS. IPM. INQUIRÇÃO DE INDICIADO COMO TESTEMUNHA. TRANCAMENTO EM SEDE DE HABEAS CORPUS. 1. Sendo o Paciente o autor dos fatos investigados no IPM, deve ser ouvido na qualidade de indiciado e não de testemunha, podendo, caso queira, fazer-se acompanhar por advogado. 2. O Encarregado do IPM deve ser hierarquicamente superior ao Indiciado, e não ao Ofendido. 3. O trancamento da Ação Penal em sede de *habeas corpus* reserva-se aos casos excepcionais, quando a conduta imputada ao Paciente é flagrantemente atípica. Ordem conhecida e parcialmente concedida. Decisão unânime. (Superior Tribunal Militar. Habeas Corpus nº 0000061-77.2014.7.00.0000. Relator(a): Ministro(a) ARTUR VIDIGAL DE OLIVEIRA. Data de Julgamento: 29/05/2014, Data de Publicação: 10/06/2014)

Como ventilado alhures, o art. 7º do CPPM delinea quais autoridades poderão exercer a função de polícia judiciária militar. Por outro lado, o mesmo diploma possibilita que tais autoridades deleguem tal múnus a oficiais da ativa, conforme o

disposto nos parágrafos 1º a 4º do art. 7º. Vejamos a redação do dispositivo em pauta:

Art. 7º A polícia judiciária militar é exercida nos termos do art. 8º, pelas seguintes autoridades, conforme as respectivas jurisdições:

a) pelos ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, em todo o território nacional e fora dele, em relação às forças e órgãos que constituem seus Ministérios, bem como a militares que, neste caráter, desempenhem missão oficial, permanente ou transitória, em país estrangeiro;

b) pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, em relação a entidades que, por disposição legal, estejam sob sua jurisdição;

c) pelos chefes de Estado-Maior e pelo secretário-geral da Marinha, nos órgãos, forças e unidades que lhes são subordinados;

d) pelos comandantes de Exército e pelo comandante-chefe da Esquadra, nos órgãos, forças e unidades compreendidos no âmbito da respectiva ação de comando;

e) pelos comandantes de Região Militar, Distrito Naval ou Zona Aérea, nos órgãos e unidades dos respectivos territórios;

f) pelo secretário do Ministério do Exército e pelo chefe de Gabinete do Ministério da Aeronáutica, nos órgãos e serviços que lhes são subordinados;

g) pelos diretores e chefes de órgãos, repartições, estabelecimentos ou serviços previstos nas leis de organização básica da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;

h) pelos comandantes de forças, unidades ou navios;

Delegação do exercício

§ 1º Obedecidas as normas regulamentares de jurisdição, hierarquia e comando, as atribuições enumeradas neste artigo poderão ser delegadas a oficiais da ativa, para fins especificados e por tempo limitado.

§ 2º Em se tratando de delegação para instauração de inquérito policial militar, deverá aquela recair em oficial de posto superior ao do indiciado, seja este oficial da ativa, da reserva, remunerada ou não, ou reformado.

§ 3º Não sendo possível a designação de oficial de posto superior ao do indiciado, poderá ser feita a de oficial do mesmo posto, desde que mais antigo.

§ 4º Se o indiciado é oficial da reserva ou reformado, não prevalece, para a delegação, a antiguidade de posto.

Designação de delegado e avocamento de inquérito pelo ministro

§ 5º Se o posto e a antiguidade de oficial da ativa excluïrem, de modo absoluto, a existência de outro oficial da ativa nas condições do § 3º, caberá ao ministro competente a designação de oficial da reserva de posto mais elevado para a instauração do inquérito policial militar; e, se este estiver iniciado, avocá-lo, para tomar essa providência.

Desse modo, vê-se que o encargo de polícia judiciária militar pode ser exercido por autoridade “originária” (no caso do art. 7º, *caput*, do CPPM); ou por autoridade “delegada” (no caso dos parágrafos 1º a 5º do art. 7º do CPPM).

É o que leciona Cícero Robson Coimbra Neves (2018, p. 256), para quem “a atribuição para o exercício está vinculada ao

cargo/função desempenhada pelos integrantes da Corporação, sendo possível mencionar, regra geral, a existência de autoridade de polícia judiciária militar originária e delegada.”

Note-se, ainda, que o parágrafo 5º ainda se refere a uma situação excepcional de delegação a oficial da reserva, fato que não fugiu a críticas do sempre bem lembrado Célio Lobão (2010, p. 54) e, mais recentemente, de Cícero Coimbra em artigo intitulado “Militar da reserva remunerada em prestação de tarefa por tempo certo pode ser encarregado de inquérito policial militar?”

Por derradeiro, é importante advertir que o quadro de autoridades constante do *caput* do art. 7º deve ser relido em consonância com a realidade estrutural das Forças Armadas. Assim, salienta Cícero Robson Coimbra Neves (2018) que eventuais mudanças que alterem essa estrutura devem propiciar a busca de autoridade correlata, como ocorreu no caso dos Ministros das Forças Armadas, hoje correlatos aos Comandantes das Forças Armadas, em razão do disposto na Lei Complementar nº 97/99, a qual extinguiu os Ministérios Militares, fundindo-os no Ministério da Defesa.

4 CARACTERÍSTICA DO INQUÉRITO POLICIAL MILITAR: ESCRITO

Outra característica a se destacar é o fato de o inquérito ser procedimento escrito e formal. É o que se extrai do art. 21, *caput*, do CPPM: “Todas as peças do inquérito serão, por ordem cronológica, reunidas num só processado e dactilografadas, em espaço dois, com as folhas numeradas e rubricadas, pelo escrivão.”

Fernando Capez (2019, p. 119) assevera que “não se concebe a existência de uma investigação verbal. Por isso, todas as peças do inquérito policial serão, num só processo, reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso, rubricadas pela autoridade.”

Portanto, “o princípio da oralidade não é adotado nessa fase inicial de persecução penal, o que torna o inquérito policial um procedimento formal, completamente burocratizado, pois exige peças escritas ou datilografadas, todas rubricadas pelo escrivão.” (NUCCI, 2019, n.p.)

Apesar disso, José da Silva Loureiro Neto (2010) ressalva que as regras formais inerentes ao IPM não são indeclináveis, tanto que, caso não sejam obedecidas, não haverá prejuízo às

investigações. Assim, o inquérito não pode ser nulificado por defeito ou ausência de alguma formalidade.

5 A SOLUÇÃO QUE, NA VERDADE, É UM.. PROBLEMA!

Consoante o art. 22 do CPPM, findas as perquirições, deverá o encarregado do inquérito policial militar encerrá-lo com minucioso relatório, no qual constarão as diligências feitas, os resultados obtidos, as pessoas ouvidas, indicando-se, se for o caso, todas as circunstâncias temporais e espaciais do fato delituoso.

Na esteira de Célio Lobão (2010, p. 64), o relatório indicará, ainda, “as perícias não concluídas, as diligências e investigações que não obtiveram resultado positivo, as que não se realizaram, as testemunhas que deixaram de ser ouvidas, e os motivos da não oitiva.”

Outrossim, deverá o encarregado promover uma conclusão satisfatória, opinando se houve transgressão disciplinar ou infração penal, caso em que indicará o possível autor do crime. Poderá, ainda, sugerir que seja decretada a prisão preventiva do

indiciado, desde que, obviamente, presentes estejam os requisitos legais (artigos 254 e 255 do CPPM).

Ressalte-se que, caso compreenda existir indícios de crime, entendemos que não há necessidade de que a autoridade condutora do IPM proceda à tipificação. Isso porque a subsunção fato-norma incumbe ao *dominus litis*, ou seja, ao Ministério Público Militar.

De outro lado, conforme Célio Lobão (2010, p. 65), se concluir a autoridade que houve apenas infração disciplinar, é conveniente aguardar a decisão do Juízo Militar, salvo se a transgressão for, evidentemente, diversa de fato, em tese, delituoso.

Em suma, no relatório, deverão estar compiladas as principais informações adquiridas por meio dos diversos atos investigatórios, de modo a municiar o Ministério Público Militar, permitindo-lhe a construção de sua *opinio delicti*.

No que concerne à “solução” do IPM, objeto central desse trabalho, cabe analisá-la de forma cuidadosa.

Em primeiro lugar, relatou-se, em outro tópico, que a função de polícia judiciária militar pode ser delegada pela autoridade “originária” (aquela do *caput* do art. 7º do CPPM) a

um oficial da ativa que lhe seja hierarquicamente inferior, o qual passará a atuar como encarregado do IPM.

No entanto, uma vez condutora dos autos investigatórios, não significa que a autoridade “delegada” se desgarrará de qualquer supervisão pela autoridade “originária”. Na prática militar, esse controle tem sido feito, justamente, pela “solução”, instrumento em que a autoridade nomeante ratificará o desfecho sugerido pelo encarregado a fim de, posteriormente, remeter os autos ao *Parquet Miliciens*.

Para José da Silva Loureiro Neto (2010), solução nada mais é do que um novo relatório elaborado pelo comandante do encarregado, com vistas a homologar ou não a conclusão sugerida pelo subalterno, bem como, se for o caso, determinar outras diligências investigativas.

Ocorre, contudo, que essa definição do instituto em tablado não exsurge diretamente do Código de Processo Penal Militar. Senão, vejamos os §§1º e 2º do art. 22 do CPPM, os quais tratam da “solução” no IPM:

Solução

§ 1º No caso de ter sido delegada a atribuição para a abertura do inquérito, o seu encarregado enviá-lo-á à autoridade de que recebeu a delegação, para que lhe homologue ou não a solução, aplique penalidade, no caso de ter sido

apurada infração disciplinar, ou determine novas diligências, se as julgar necessárias.

Advocação

§ 2º Discordando da solução dada ao inquérito, a autoridade que o delegou poderá avocá-lo e dar solução diferente.

Por meio de uma leitura acurada da lei, é possível concluir que, em havendo a delegação para abertura do inquérito, ou seja, para instaurá-lo e conduzi-lo, caberia ao próprio encarregado redigir a solução, e não ao comandante. A este caberia apenas homologar ou não a solução do oficial delegado.

Desta maneira, ao contrário do que se presencia na práxis militar, o legislador não determinou que a solução fosse edificada pelo comandante em todas as situações, com o fito de confirmar ou não o relatório do subordinado, mas sim, que fosse confeccionada pelo próprio encarregado do inquérito, para que fosse apenas homologada pela autoridade delegante.

Para ilustrar nosso raciocínio, vamos trazer três distintas situações, a seguir desenvolvidas, a fim de visualizar como se daria a confecção da “solução” em cada caso.

a) primeira situação: a autoridade de polícia judiciária militar “originária” confecciona a portaria de instauração do IPM e ela mesma conduz as investigações.

Veja que, neste caso, a própria autoridade prevista no *caput* do art. 7º do CPPM, a exemplo de um comandante de organização militar, se encarrega de instaurar o inquérito e liderar as investigações. Ou seja, **não haveria nenhuma delegação**. Ela própria é o encarregado do IPM, finalizando-o com o minucioso relatório referenciado pelo *caput* do art. 22 do Diploma Processual Penal Castrense.

Para Jorge Cesar de Assis (2020, p. 99), nesta situação, o IPM não conteria solução. Com efeito, entendemos que seria ilógico que a autoridade precisasse solucionar o seu próprio relatório e conclusão. Ademais, o §1º do art. 22 do CPPM é bastante claro ao dispor sobre a existência da solução apenas quando houvesse delegação para abertura do inquérito, o que não é o caso aqui observado.

b) segunda situação: a autoridade de polícia judiciária militar “originária” confecciona portaria de instauração do IPM e delega a condução das investigações para um oficial da ativa (art. 7º, §1º do CPPM).

Este seria um caso em que a autoridade originária, a exemplo de um comandante de organização militar, instauraria, mediante portaria, o IPM e, ato contínuo, atribuiria a oficial da

ativa subalterno a tarefa de conduzir os atos de perquirição. Tem sido a regra na rotina castrense.

Note que este caso não se confunde com a situação fática tratada no §1º do art. 22 do CPPM, acima colacionado. Esse dispositivo trata de situação em que há uma delegação “dupla”: para instaurar o IPM e para investigar. Na situação ora apresentada, no entanto, a instauração do IPM seria realizada pela própria autoridade de polícia judiciária militar “originária”, cabendo ao encarregado apenas executar as apurações.

O que se observa, no dia a dia militar, é que ao encarregado cabe redigir o relatório com sua conclusão, o qual será homologado, ou não, por meio de solução; esta lavrada pelo comandante.

Percebe-se que, aqui, o instrumento da solução se enquadraria no conceito construído por José da Silva Loureiro Neto (2010), exposto supra. É dizer, nada mais seria do que um novo relatório, pelo qual se homologa o relatório do encarregado do IPM.

c) terceira situação: a autoridade de polícia judiciária militar “originária” confecciona portaria delegando a atribuição para a própria instauração do IPM (art. 10, “b”, do CPPM) e respectiva investigação (art. 7º, 2º, CPPM).

Nesta situação, a autoridade militar “originária” delegaria “tudo”. Ou seja, caberia ao encarregado do IPM não apenas conduzir as investigações, mas, também, redigir a portaria de instauração do inquérito.

Como já ventilado, interpretando-se, literalmente, o §1º do art. 22 do CPPM, caberia ao próprio oficial delegado, encarregado da abertura do inquérito, promover a solução, para que a autoridade delegante a homologasse ou não. É o que se lê no trecho: “(...) o seu encarregado enviá-lo-á à autoridade de que recebeu a delegação, para que lhe homologue ou não a solução”.

Assim, a princípio, poder-se-ia interpretar que o dispositivo permite uma delegação completa ao encarregado, a quem caberia: instaurar o IPM; investigar o fato delituoso; redigir o relatório e confeccionar a solução. Já à autoridade delegante caberia apenas homologar a solução ou, em caso de discordância, dar solução diferente (§2º do art. 22 do CPPM).

Alguns doutrinadores, no entanto, não endossam essa interpretação. Para Jorge Cesar de Assis (2020, p. 99), a expressão “solução”, no art. 22, §1º, do CPPM, seria, na verdade, uma “conclusão” emitida pelo encarregado no próprio relatório. Reconhece o ilustre doutrinador que a redação é confusa. Explica, ainda, que o comandante (autoridade

“originária”) sempre irá solucionar o inquérito, concordando ou não com a conclusão emitida pelo encarregado em seu relatório.

Esse mesmo entendimento pode ser extraído da obra de José da Silva Loureiro Neto (2010, p. 8), senão vejamos o seguinte trecho (grifo nosso):

O §1º do mesmo dispositivo refere-se à “solução”, que será elaborada pelo comandante do encarregado do inquérito. Nada mais é que do um relatório elaborado por aquela autoridade militar que, também de maneira sucinta, relata o fato apurado por seu subordinado, homologando ou não sua conclusão, determinando novas diligências se as julgar necessárias e aplicando penalidade disciplinar aos envolvidos no inquérito, se assim entender. Discordando da conclusão ou, como fala o código, da solução, a autoridade que a delegou poderá avocá-lo e dar solução diferente (art. 22, § 2º).

Portanto, para estes dois últimos mestres, mesmo diante da redação do art. 22, §1º, do CPPM, não caberia ao encarregado do IPM o múnus de confeccionar um instrumento próprio, a “solução”, pois este vocábulo deve ser compreendido como a própria “conclusão” já constante do relatório. Assim, a atuação do encarregado se encerraria com o seu relatório conclusivo, incumbindo à autoridade delegante simplesmente homologá-lo ou não.

No cotidiano militar, é isso o que tem ocorrido. Ou seja, ainda que haja uma delegação “completa”, o encarregado promove o relatório, para a posterior ratificação pelo comandante por intermédio da solução.

Considerando a corrente de que a pretensão do §1º do art. 22 do CPPM era tão somente permitir o referendo de um desfecho (“solução”) constante do relatório, chega-se a uma intrigante percepção: não precisaria nem mesmo haver um instituto denominado “solução”. Em outras palavras, nada obstaría que o ato de validação do relatório recebesse nomenclatura diversa. Por exemplo, poderia ser denominado simplesmente de “homologação do relatório”. Contudo, convencionou-se chamar esse instrumento homologatório de “solução”.

Esta tese abre espaço para um questionamento: poderia, de fato, ter ocorrido um erro de digitação no CPPM? A “solução” ali grafada seria, na verdade, uma “conclusão”

Bem, em nossos estudos do código de ritos castrense identificamos, de fato, a existência de outros equívocos de grafia nesse diploma, a exemplo do que se dá na alínea “e” do art. 10, em que a palavra “autorizada” foi erroneamente empregada no lugar do adjetivo “autenticada”, conforme se afere da leitura do

§1º do art. 33. Logo, a exemplo do que ocorreu nesse caso, teria o legislador equivocadamente utilizado o vocábulo “solução” no §1º do art. 22 do CPPM, no lugar de “conclusão”?

No nosso sentir, tudo indica que não houve erro de digitação. Isso porque a palavra “solução” foi empregada duas vezes pelo legislador, ou seja, nos §§1º e 2º do art. 22, indicando que sua aplicação se deu propositalmente.

O fato, no entanto, é que não pode ser descartada a posição que defende a existência de um distúrbio interpretativo, de modo que, ao aplicar a expressão “solução”, quis o legislador indicar a “conclusão” exprimida no próprio relatório do encarregado do IPM.

Noutro giro, para Guilherme de Souza Nucci (2019), em acepção distinta das analisadas acima, a “solução” somente teria relevância em um cenário onde houvesse ocorrido uma infração de caráter administrativo-disciplinar. Assim, o encarregado, com base nas informações colhidas, elaboraria “solução”, sugerindo a imposição de punição disciplinar. Vejamos como o festejado doutrinador expõe sua posição (2019, n.p.):

O relatório, em si mesmo, voltado ao Ministério Público para o eventual oferecimento da denúncia não possui *solução* propriamente dita. Cuida-se de uma exposição dos dados colhidos e

provas produzidas. *Homologar* a solução, mesmo para fins administrativos, somente teria sentido se, realmente, pudesse ser aplicada de pronto qualquer sanção. Atualmente, após a Constituição Federal de 1988, a *todos os acusados*, em qualquer âmbito, assegura-se a ampla defesa e o contraditório. Ora, levando-se em conta que o inquérito é inquisitivo, não se pode terminá-lo e, singelamente, aplicar qualquer sanção administrativa ao agente. É fundamental instaurar processo administrativo, a partir daí, com as garantias fundamentais de defesa. Em suma, não nos parece útil o disposto neste parágrafo. (grifos do autor)

Observe-se que, para a tese acima, o instituto da “solução” seria inócuo nos dias atuais, pois o ordenamento jurídico pátrio, à luz da Constituição Federal de 1988, rejeita a aplicação de sanções por meio de procedimento inquisitivo, isto é, sem a observância das garantias fundamentais de defesa.

No nosso entendimento, com a devida vênia aos ilustres doutrinadores referenciados, o melhor desenlace para essa questão seria logrado a partir de uma interpretação literal do Código de Processo Penal Militar, como este próprio diploma determina no *caput* do art. 2º:

Interpretação literal

Art. 2º A lei de processo penal militar deve ser interpretada no sentido literal de suas expressões. Os termos técnicos não de ser entendidos em sua

acepção especial, salvo se evidentemente empregados com outra significação.

A partir dessa premissa, tem-se que o legislador, no §1º do art. 22 do CPPM, realmente intencionou a confecção da solução pelo encarregado do IPM, quando da ocorrência de delegação “completa”, ou seja, quando delegada a atribuição para abertura do inquérito, além dos subseqüentes atos investigatórios.

Ademais, ficou claro que a *mens legis* foi criar um instituto próprio: a solução. Não fosse assim, não teria utilizado tal vocábulo na própria titulação do §1º do art. 22 da Lei Adjetiva Penal Militar.

Compreendemos, portanto, que, quando ocorrente o disposto no art. 7º, §2,º e no art. 10, “b”, ambos do CPPM, isto é, quando delegada a atribuição para instaurar o inquérito, ao oficial delegado incumbiria lavrar o relatório e a solução, cabendo à autoridade originária apenas o ato de homologação.

Outrossim, com o fito de operacionalizar tal posicionamento, à luz da Razoável Duração do Processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal) e do Princípio da Eficiência da Administração Pública (art. 37 da Lei Maior), entendemos que a confecção de dois instrumentos em separado, o relatório e a solução, geraria uma indesejável burocratização, de modo que

o ideal é a constância de ambos numa mesma peça, deixando expresso o encarregado do IPM que a conclusão do relatório teria o mesmo efeito de solução, para os fins do art. 22, §1º, do CPPM.

Em outras palavras, propõe-se que o encarregado do IPM confeccione relatório e solução, deixando claro, no entanto, que este último instrumento, para o atendimento ao disposto na lei, equivale à conclusão do relatório. Em seguida, caberia ao comandante apenas homologar ou não o desfecho sugerido pelo oficial delegado. Em caso de concordância, haveria um simples ato homologatório, sendo prescindível uma fundamentação detalhada. Caso contrário, caberia a confecção de nova solução, esta sim com argumentos pertinentes, *ex vi* do §2º do art. 22 do CPPM.

Vale repetir que o hábito, nas Forças Armadas, tem sido a confecção da solução pelo comandante, ainda que este tenha procedido à delegação para instaurar o inquérito. Contudo, é notório que essa prática colide frontalmente com a literalidade da norma processual em vigor. Portanto, a sugestão hermenêutica proposta neste trabalho, além de sanar tal desvio, teria o condão de evitar um formalismo excessivo, incabível na ordem jurídica atual.

De todo o exposto, verifica-se não haver consentimento na doutrina sobre a própria natureza jurídica da “solução” do IPM. É um assunto que permite diversos pontos de vista.

Conclui-se, portanto, que a “solução” do IPM, na verdade, é um “problema”... um problema de interpretação!

A sorte é que, na prática, a celeuma acaba não criando entraves procedimentais. Isso porque, conforme Jorge Cesar de Assis (2020, p. 99), a remessa do IPM ao Parquet Castrense, sem solução ou relatório, configuraria mera irregularidade, insuficiente para gerar nulidade.

Neste viés, Célio Lobão (2010, p. 65) detecta que “o relatório, a solução e a respectiva homologação, não constituem peças essenciais, sendo incabível a devolução do IPM para sua inclusão”.

É o mesmo caminho trilhado por Guilherme de Souza Nucci (2019, n.p.), que acredita ser “inadequado determinar o retorno dos autos do inquérito à polícia judiciária somente porque o condutor do inquérito declarou encerrada a investigação sem empreender o relatório *minucioso* a respeito do caso.” (grifo do autor).

Assim, como já delineado alhures, em que pese o inquérito policial militar possuir natureza de processo administrativo

escrito e formal, eventuais falhas procedimentais não o macularão, bem como não contaminarão o processo judicial. Não é outro o posicionamento de José da Silva Loureiro Neto (2010, p. 5), para quem “não é correto dizer que o inquérito está nulo por defeito ou ausência de alguma formalidade, como, por exemplo, não constar a solução do comandante.”

Em suma, devido à própria prescindibilidade do IPM para o êxito da ação penal militar, essa discussão técnica acaba perdendo um pouco da relevância prática.

Por derradeiro, é oportuno mencionar que nem o Juiz Federal da Justiça Militar nem o membro do Ministério Público Militar estão vinculados à conclusão da autoridade militar. Neste sentido:

EMENTA: HABEAS CORPUS. CORRUPÇÃO PASSIVA. IPM. SOLUÇÃO. CRIME DE PATROCÍNIO INDÉBITO. DENÚNCIA. CAPITULAÇÃO NO CRIME DE CORRUPÇÃO PASSIVA. DEFESA. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PARQUET MILITAR NÃO VINCULAÇÃO AO INQUÉRITO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. INEXISTÊNCIA. ORDEM DENEGADA. Não se verifica constrangimento ilegal em ato de representante do Ministério Público Militar que oferta a denúncia por crime de corrupção passiva (art. 309 do CPM), divergindo do encarregado do Inquérito Policial Militar, o qual concluiu tratar-se de delito de patrocínio indébito (art. 334 do

CPM). Mostra-se equivocado o pedido defensivo de reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, pela pena em abstrato, tendo como parâmetro o crime constatado na fase extraprocessual (administrativa), haja vista que o Parquet das Armas, na qualidade de *dominus litis*, não está vinculado à solução do IPM, podendo capitular a conduta delitiva de acordo com sua *opinio delicti*, ao oferecer a denúncia. Ordem denegada. Decisão unânime. (Superior Tribunal Militar. Habeas Corpus nº 7000089-47.2019.7.00.0000. Relator(a): Ministro(a) FRANCISCO JOSELI PARENTE CAMELO. Data de Julgamento: 21/05/2019, Data de Publicação: 05/06/2019) (grifo nosso)

Vê-se, destarte, que o debate acerca da natureza jurídica e razão de ser da solução do IPM acaba limitando-se ao plano teórico, já que não obstaculiza os trabalhos desenvolvidos pelos integrantes do processo penal militar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, conclui-se não haver consentimento, por parte dos estudiosos do direito processual penal militar, sobre a ontologia da “solução”, no âmbito do inquérito policial militar.

Caso se interprete literalmente o art. 22, §1º, do Código de Processo Penal Militar, chega-se à conclusão de que a solução

deve ser confeccionada pelo próprio encarregado do IPM e não pela autoridade “originária”, prevista no *caput* do art. 7º do CPPM.

Não é, contudo, o que se tem observado no costume militar, em que se presencia, comumente, a edificação da solução apenas pelo comandante, ocasião em que referenda ou não as conclusões emitidas pelo encarregado em seu relatório, seja quando a delegação for “completa” (instauração do IPM e investigação), seja quando for apenas para execução de atos investigatórios.

Este último entendimento, outrossim, se aproxima dos magistérios de *Jorge Cesar de Assis e José da Silva Loureiro Neto*, para os quais a “solução” deve ser entendida, em verdade, como a própria “conclusão” exprimida pelo oficial encarregado do IPM. Assim, caberia a este militar apenas redigir seu relatório, o qual seria, ato contínuo, solucionado pelo oficial superior competente (autoridade delegante).

É interessante observar que, levando-se esta última tese em consideração, e, entendendo-se que a pretensão do §1º do art. 22 do CPPM era tão somente permitir o referendo de uma “solução” (ou “conclusão”) emitida no relatório, não haveria nem mesmo a necessidade de existir um instituto denominado

“solução”. Isto é, a homologação emitida pelo comandante poderia receber outro nome, ou, simplesmente, ser denominada “homologação do relatório”. O fato é que, como se observa, convencionou-se nomear esse ato homologatório de “solução”.

Como se já não bastasse esse imbróglio hermenêutico, Guilherme de Souza Nucci (2019) traz à baila entendimento diverso dos demais mestres. Para o doutrinador, esse instituto nem mesmo seria compatível com a ordem constitucional em vigor, pois se prestaria à aplicação de sanções de cunho administrativo-disciplinar, sem observância do devido processo legal.

De nossa parte, respeitando as opiniões dos mestres referidos, pensamos que, em havendo a determinação para instauração do inquérito, nos termos dos artigos 7º, §2º, e 10, “b”, ambos do CPPM, a melhor resolução é a aplicação literal do §1º do art. 22 do Código Adjetivo Penal Castrense em conciliação com os Princípios Constitucionais da Razoável Duração do Processo e da Eficiência da Administração Pública. Ou seja, sugerimos que o encarregado do IPM confeccione relatório e solução, deixando expresso, porém, que as conclusões-relatório equivalem à solução requerida pela lei. Assim, não haveria a necessidade de realizar dois instrumentos

separadamente, privilegiando a simplicidade e a economia procedimental da investigação.

Tal proposição exegética, caso fosse posta em prática, sanaria o equivocado hábito militar de conferir à autoridade originária a competência para emitir a solução na hipótese de uma delegação “completa”, em evidente contraposição ao disposto no art. 22, §1º, do CPPM. Ao mesmo tempo, obedeceria ao comando legal do art. 2º, *caput*, do CPPM, pelo qual a lei processual deve ser interpretada literalmente. E, por fim, contornaria um indesejável excesso de formalismo, ao sugerir a confecção do relatório e solução em uma mesma petição.

Ante o exposto, diante de tantas correntes interpretativas sobre o tema, vê-se que a “solução” do inquérito policial militar, na verdade, é um “problema” de interpretação! De qualquer modo, este debate, apesar de instigante, acaba se limitando ao plano técnico-jurídico, pois, na prática, não tem gerado obstáculos à regularidade da persecução penal militar; inclusive, porque, conforme desenvolvido neste ensaio, tanto o relatório como a solução são itens prescindíveis para o início da ação penal militar. Cabe rememorar, ainda, que o próprio inquérito policial militar é dispensável, a depender do caso.

Portanto, tendo o inquérito policial militar atingido sua finalidade precípua, qual seja fornecer informações vitais ao Ministério Público Militar para formação de seu convencimento, torna-se, do ponto de vista prático, despicienda a discussão acerca da atribuição funcional para emitir atos produzidos na fase investigativa, ou, ainda, de quais seriam os adequados nomes jurídicos estabelecidos para estes atos.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge Cesar de. *Código de Processo Penal Militar Anotado*: 1. V. (arts. 1º a 383). 5. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

AVENA, Norberto. *Processo Penal*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Decreto-Lei n. 1.002, de 21 de outubro de 1969. *Código de Processo Penal Militar*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/> . Acesso em: 24 ago. 2020.

_____. Superior Tribunal Militar. *Apelação nº 7000708-11.2018.7.00.0000*. Apelantes: Ministério Público Militar e Daniel Federici Santos. Apelados: Ministério Público Militar e

Daniel Federici Santos. Rel. Min. Carlos Augusto de Sousa. Brasília, DF, 5 de junho de 2019. Data da Publicação: 21 de junho de 2019. Disponível em: https://eproc2g.stm.jus.br/eproc_2g_prod/jurisprudencia/html/consulta.php?field_filter=inteiro+teor&q=dispensabilidade+do+inqu%C3%A9rito+ . Acesso em: 24 ago. 2020.

_____. Superior Tribunal Militar. *Habeas Corpus n. 0000061-77.2014.7.00.0000*. Impetrante: Evaldo Correa Chaves. Paciente: Alexandre Luiz Morais de Souza. Rel. Min. Artur Vidigal de Oliveira. Brasília, DF, 29 de maio de 2014. Data da Publicação: 10 de junho de 2014. Disponível em: [https://eproc2g.stm.jus.br/eproc_2g_prod/jurisprudencia/html/consulta.php?field_filter=n%C3%BAmero+do+processo&q="+0000061-77.2014.7.00.0000](https://eproc2g.stm.jus.br/eproc_2g_prod/jurisprudencia/html/consulta.php?field_filter=n%C3%BAmero+do+processo&q=) . Acesso em: 24 ago. 2020.

_____. Superior Tribunal Militar. *Habeas Corpus n. 7000089-47.2019.7.00.0000*. Paciente: Luciano Sant'anna Balzano. Impetrado: Juiz Federal da Justiça Militar da 1ª Auditoria da 1ª CJM – Justiça Militar da União – Rio de Janeiro. Rel. Min. Francisco Joseli Parente Camelo. Brasília, DF, 21 de maio de 2019. Data da Publicação: 5 de junho de 2019. Disponível em: https://eproc2g.stm.jus.br/eproc_2g_prod/jurisprudencia/html/consulta.php?field_filter=n%C3%BAmero+do+processo&q=7000089-47.2019.7.00.0000 . Acesso em: 24 ago. 2020.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. 26. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*: volume único. 8. ed. ver. ampl. e atual. Salvador: Juspodvm, 2020.

LOBÃO, Célio. *Direito Processual Penal Militar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

LOPES Jr., Aury. *Direito Processual Penal*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LOUREIRO NETO, José da Silva. *Processo penal militar*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. *Manual de Direito Processual Penal Militar*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de Processo Penal Militar Comentado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Não paginado.

TÁVORA, Nestor; ANTONNI, Rosmar. *Curso de Direito Processual Penal*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.