

# A URGENTE CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS PENAIS

*René Ariel Dotti*

Professor Titular de Direito Penal da Universidade Federal do Paraná.  
Advogado. Ex-membro de comissões de reforma do Código Penal  
e do Código de Processo Penal.

---

## 1. Um pressuposto da reforma

Na perspectiva de uma eficiente Política Criminal é absolutamente inadequado promover uma reforma da Parte Especial do Código Penal, sem enfrentar o problema da eficácia de todas as leis existentes ao tempo do início de sua vigência. Não é possível operacionalizar um sistema de prevenção e repressão da criminalidade sem definir quais são as leis **velhas** que devem ser revogadas e quais são as leis **extravagantes** a serem recepcionadas pelo novo ordenamento e que com ele podem conviver. Essa definição jamais poderá ser feita com a fórmula vaga da revogação tácita, assim como ocorre com a generalidade das leis quando o legislador, num dos últimos artigos, repassa a obrigação de solucionar os conflitos de sucessão para o juiz. Tal orientação foi adotada pelo Anteprojeto de Reforma da Parte Especial do Código Penal elaborado pela Comissão instituída no Ministério da Justiça e sob a coordenação do ilustre e sensível Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro.

Mas, em se tratando de um Código Penal – que deve ser garantidor e didático – não se admite esse tipo de **deserção**. Com muita propriedade a Diretoria do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim), assim se manifesta: “Some-se a isso o fato de não terem sido incluídas inúmeras leis na presente legislação: nova lei ambiental, nova lei de trânsito, lei de entorpecentes, lei de lavagem de dinheiro, lei contra a ordem econômica, etc. Assim,

mesmo com a eventual aprovação deste anteprojeto, teríamos que conviver com diversas outras leis esparsas, com a mesma balbúrdia hoje vigorante em face da inflação legislativa. Ademais, ao final deste corpo legislativo, a Comissão propõe a ‘revogação das disposições em contrário’ sem especificar quais leis continuarão em vigor e quais estariam revogadas. Se o anteprojeto for aprovado inúmeras serão as discussões sobre quais normas continuarão em vigor e quais não, pelo simples fato do legislador desconhecer que uma das finalidades de uma nova legislação é a de *compilar* e organizar toda a matéria jurídico-penal<sup>1</sup>.

## 2. O problema ao tempo do Império

O problema da indispensabilidade da compilação das leis extravagantes para a elaboração de uma reforma global tem indicações históricas muito precisas e antigas. Revelando preocupação com o estado de tal legislação ao tempo da Independência,<sup>2</sup> a Constituição Imperial tratou de assegurar a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, pela proclamação segundo a qual dever-se-iam organizar “o quanto antes” um Código Civil e um Código Criminal “fundados em sólidas bases de justiça e equidade (art. 179, XVIII).

O Código Criminal surgiu em 1830 (16 de dezembro). E o art. 308 estabelecia: “Este Código não compreende: § 1.º Os crimes de responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado, os quaes serão punidos com as penas estabelecidas na Lei respectiva; § 2.º Os crimes puramente militares, os quaes serão punidos na fôrma das Leis respectivas; § 3.º Os crimes contra o commercio, não especificados neste Código, os quaes continuarão a ser punidos como até aqui; § 4.º Os crimes contra a polícia e economia particular das povoações, não especificados neste Código, os quaes serão punidos na conformidade das Posturas Municipaes”<sup>3</sup>.

## 3. A Consolidação de 1932

Quase um século após a edição do Código do Império, Vicente Piragibe realizou o grande trabalho de consolidação das leis penais, publicado sob o

<sup>1</sup> Editorial do *Boletim do IBCCrím*, de agosto de 1998, p. 1. (O grifo é do original).

<sup>2</sup> As *Ordenações* eram completadas por leis avulsas e, por isso, chamadas de “extravagantes”: resoluções, provisões, assentos da Casa de Suplicação, regimentos e estatutos, instruções, avisos e portarias (cf. César Tripoli, *História do Direito Brasileiro, Época Colonial*, São Paulo: RT, 1936, p. 75).

<sup>3</sup> Na transcrição foi mantida a ortografia original.

título “Código Penal Brasileiro Completado com as Leis Modificadoras em Vigor, conforme o Dec. 22.213, de 14.12.32.”

Entre as **consideranda** do aludido diploma, deu-se destaque às inúmeras modificações introduzidas no Código republicano (Dec. 847, de 11.10.1890), tanto na previsão dos delitos e intensidade das penas como pela adoção de novos institutos. O problema referente ao dogma do conhecimento presumido da lei se colocava em relevo diante da quantidade de leis esparsas. Daí por que, “não sendo lícito invocar a ignorância do Direito, devem estar as leis ao alcance de todos, já pela divulgação, o que com rigor maior cumpre seja observado em relação às leis penais, em virtude da particular incidência destas sobre a liberdade individual”<sup>4</sup>.

#### 4. A Consolidação do CP 1940

Na orientação do Código Penal de 1940, os crimes contra a existência, a segurança e a integridade do Estado, contra a guarda e o emprego da economia popular, os crimes de imprensa e os de falência, bem como os de responsabilidade do Presidente da República e governadores ou “interventores”, e também os crimes militares passariam a ser objeto de legislação especial (art. 360).

#### 5. A Consolidação no Código Penal de 1969

O Código Penal editado em 1969 (Dec-lei 1.004 de 21 de outubro ) remeteu para a legislação extravagante a criminalização de comportamentos atentatórios à segurança nacional e à ordem política e social, bem como a vasta gama de ilícitos relativos a falência, imprensa, telecomunicações, greve, responsabilidade, abuso de poder, fraude fiscal, utilização indevida de produto de cobrança de imposto (definido no art. 2º do Dec. 326, de 8.5.67) e os delitos militares (art. 406).

O art. 406 assim dispunha: “Ressalvada a legislação especial sobre os crimes contra o Estado e a ordem política e social, os crimes de falência, os crimes contra a honra por meio da imprensa, os crimes contra a economia popular, os crimes relacionados à telecomunicação, os crimes especiais de greve ou **lock-out**, os crimes de responsabilidade e os crimes militares, revogam-se as disposições em contrário.”

<sup>4</sup> *Consolidação das Leis Penais*, Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938, p. V.

## 6. A Consolidação na reforma de 1973

Nos anos 60 e 70 as leis extravagantes em matéria de ilícitos administrativos e fiscais alcançaram um número extraordinário em meio às graves deficiências técnicas de elaboração dos diplomas, a comprometerem gravemente a natureza e os objetivos do Direito Penal, fundado em princípios já consagrados como a responsabilidade em função da culpa, a personalidade da pena, etc.<sup>5</sup>

Aquele panorama conduziu o legislador de 1973 (Lei 6.016, de 31.12.1973) a não somente repetir o conteúdo do art. 406, do CP de 1969 como admitir a profusão das leis extravagantes. Com efeito, declarava o art. 401 que, além das hipóteses de ilícitos ali contidos, ficariam à margem do Código Penal os crimes “previstos em outras leis e não incorporados a este Código”.

Vale transcrever o art. 401: “Ressalvada a legislação sobre os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social, os de falência, de imprensa, os relacionados à telecomunicação, os de greve ou **lock-out**, de responsabilidade, de abuso de poder, os crimes militares, os de fraude fiscal, e o de utilização indevida do produto da cobrança de imposto, definido no art. 2º do Decreto-lei n.º 326, de 8 de maio de 1967, bem como os previstos em outras leis e não incorporados a este Código, revogam-se as disposições em contrário.”

## 7. A Consolidação no Anteprojeto de 1984

No ano de 1983, uma Comissão inicialmente coordenada pelo então Subprocurador da República, Francisco de Assis Toledo e posteriormente pelo Professor Luiz Vicente Cernicchiaro, foi constituída pelo Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel. Participaram da mesma os penalistas Miguel Reale Júnior, René Ariel Dotti, Manoel Pedro Pimentel, Everardo da Cunha Luna, Jair Leonardo Lopes, Ricardo Antunes Andreucci, Sérgio Marcos de Moraes Pitombo e José Bonifácio Diniz de Andrade<sup>6</sup>. Os trabalhos foram iniciados em 26 de setembro daquele ano, na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (SP) A primeira iniciativa metodológica consistiu em dividir a Comissão em dois grupos: um para examinar o problema da Parte Especial do Código Penal

<sup>5</sup> A propósito do fenômeno da hipercriminalização através das leis extravagantes em matéria tributária e econômica, René Ariel Dotti, “O Direito Penal Econômico e a proteção do consumidor”, na *Revista de Direito Penal e Criminologia*, Rio de Janeiro: Forense, 1982, n.º 33, p. 141 e s.

<sup>6</sup> Portaria n.º 518, de 06.09.1983, DOU 8.9.83, p. 15.654.

e o outro para cuidar da legislação extravagante. O texto inicial teve a sua publicação oficial autorizada em 17 de julho de 1984, para receber sugestões e críticas. Em 18 de outubro de 1984, o Professor Luiz Vicente Cernicchiaro entregou o texto ao Ministro da Justiça.

Aquela nova etapa dos esforços da reforma foi precedida da análise de documentos de contribuição crítica e de sugestões oriundas de mestres e profissionais do Direito, bem como de entidades de classe e os cidadãos de um modo geral.

A grande preocupação foi a de sistematizar a legislação extravagante, procurando dar-lhe melhor tratamento científico e eficácia.

Aquele **disegno di legge** foi publicado somente no ano de 1987 por uma louvável iniciativa do Doutor Eduardo Muylaert Antunes, então Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que sugeriu a divulgação ao Ministro da Justiça, Paulo Brossard<sup>7</sup>.

E o seu art. 2.º dispunha: “Ressalvadas a legislação sobre os crimes contra a segurança nacional, contra a economia popular, os crimes militares, de imprensa, de falência, de responsabilidade do Presidente da República, dos Governadores, Ministros de Estado, Secretários de Estado e Prefeitos e leis especiais compatíveis com este Código, revogam-se as disposições em contrário”.

## 8. A Consolidação no *Esboço de 1994*

Através da Portaria n.º 581, de 10 de dezembro de 1992, o Ministro da Justiça Maurício Corrêa, nomeou os Ministros Evandro Lins e Silva, Francisco de Assis Toledo e Luiz Vicente Cernicchiaro; o Desembargador Alberto Silva Franco; os professores René Ariel Dotti, João Marcello de Araújo Júnior, Juarez Tavares e Jair Leonardo Lopes; o Deputado Federal Hélio Bicudo; o Sociólogo Paulo Sérgio Pinheiro; a Promotora de Justiça Luiza Nagib Eluf e o Advogado Wandelkolk Moreira, para, sob a presidência do primeiro e, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), a contar de sua instalação, elaborar o Anteprojeto de Reforma da Parte Especial do Código Penal.<sup>8</sup>

Nas **consideranda** da Portaria n.º 581/92, o Ministro da Justiça indicou os aspectos determinantes da mudança da Parte Especial do Código Penal: **a)** a existência de cerca de 100 (cem) projetos tramitando no Congresso Nacional

<sup>7</sup> Cf. Portaria n.º 790, de 27.10. 1987 (DOU de 28.10.1987, seção I, p. 17777 e s.).

<sup>8</sup> DOU de 14.12.1992, p. 7881.

envolvendo matéria penal; *b*) o acúmulo da legislação extravagante gerando dificuldades para o trabalho de magistrados, procuradores, advogados, escrivães e outros profissionais do foro e da vida universitária; *c*) a necessidade do Brasil, por suas dimensões e diferentes hábitos nas várias regiões, contar com leis que reflitam o conjunto de valores e convicções, as circunstâncias e os aspectos culturais de seu momento histórico; *d*) as transformações sociais e econômicas que alteraram costumes, necessidades e meios de vida dos brasileiros; *e*) o advento da Constituição de 1988 que ensejou a preocupação com atividades delituosas que necessitam de apropriado tratamento legislativo, como a tortura, o genocídio, o dano à ecologia e a violação da intimidade pelas novas tecnologias.

Para maior facilidade dos trabalhos o grupo foi subdividido: *a*) a 1ª Subcomissão reunia-se em São Paulo e foi constituída por Alberto Silva Franco, Paulo Sérgio Pinheiro, Luiza Nagib Eluf e Jair Leonardo Lopes. Coube-lhe tratar dos crimes contra a pessoa, o patrimônio, a propriedade imaterial, o sentimento religioso, o respeito aos mortos e os costumes (CP arts. 121 a 234)<sup>9</sup>; *b*) a 2ª Subcomissão, com sede em Brasília, foi composta por Francisco de Assis Toledo, Luiz Vicente Cernicchiaro e Hélio Bicudo e cuidou dos títulos relativos aos delitos contra a família, a incolumidade pública, a paz pública, a fé pública e a administração pública (CP arts. 235 a 359); *c*) a 3ª Subcomissão, integrada por René Ariel Dotti, Juarez Tavares, João Marcello de Araújo Júnior e Wandelkolk Moreira, foi responsável pela parte atinente aos crimes previstos no Título XII (Dos crimes contra a ordem econômica e financeira); Título XIII (Dos crimes contra o ambiente) e Título XIV (Dos crimes contra os valores culturais); Título XV (Dos crimes contra o Estado Democrático). Coube também a esta comissão rever toda a legislação especial para propor a revogação de alguns diplomas e a incorporação de outros.

O dispositivo referente à consolidação foi assim redigido: “Art. 468. Ressalvada a legislação especial sobre crimes de responsabilidade, eleitorais, militares, de imprensa e informação, e a que dispõe sobre tráfico e uso de

---

<sup>9</sup>Também preocupados com a necessidade de consolidar a legislação extravagante, de instituir novas figuras penais exigidas no processo de criminalização e também de descriminalizar, os membros da 1ª Subcomissão inovaram em vários setores como, por exemplo: *a*) prevendo o aborto ético (quando a gravidez resulta do emprego não consentido de técnicas de reprodução assistida); *b*) aprimorando as hipóteses de ofensa à memória de pessoa morta; de exclusão de ilicitude e da exceção da verdade, nos delitos contra a honra; *c*) criminalizando a violação da intimidade e fatos assemelhados, bem como o abuso de informática; *d*) ampliando previsões de fraude em sociedades (negociação do voto e lucro fictício); *e*) introduzindo novas formas de crimes contra a identidade genética, etc.

substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, revogam-se as disposições em contrário”.

### 9. A falta de Consolidação no Anteprojeto de 1998

Contrariando esse invariável proceder histórico e sem enfrentar os problemas da **legislação de pânico** ou **teratológica**, o Anteprojeto de 1998 liberou, com uma só *penada*, o acesso à **Torre de Babel** ao determinar: “Esta lei entra em vigor seis meses após sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.<sup>10</sup>

### 10. Para que serve um Código?

A necessidade e a urgência de uma consolidação das leis penais extravagantes também foi expressamente declarada em editorial assinado pela diretoria do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, através do **Boletim** correspondente ao mês de agosto de 1998. O documento, após analisar os vícios e as incertezas do Anteprojeto de 1998, esclarece para que serve um Código e as cinco grandes finalidades que deve ter um diploma com tal dimensão: *a) garantidora*, que se realiza da sistematização racional da lei como exigência do princípio da legalidade; *b) ordenadora*, que consiste no balanceamento dos bens jurídicos para destacar aqueles de maior relevo social visando reprová-las as condutas que os ofendam; *c) compiladora*, pois deve sintetizar “todas as leis em um único corpo, organizando-as e sistematizando-as”; *d) reorientadora*, porque precisa fazer um equacionamento dogmático frente às realidades factuais e as modernas tendências em outros países que tiverem reforma contemporaneamente; *e) transformadora*, para permitir a reformulação “como motivo de superação das referências penais tradicionais para a adequação a uma sociedade do presente com perspectivas de futuro”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Art. 2.º, do Anteprojeto revisto.

<sup>11</sup> Editorial, *Boletim*, cit.

