

UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM
DIREITO

GABRIEL DE ASSIS RANGEL CRESPO

PRECEDENTES JUDICIAIS E O ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO CÍVEL

RIO DE JANEIRO

2022

GABRIEL DE ASSIS RANGEL CRESPO

**PRECEDENTES JUDICIAIS E O ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO CÍVEL**

Dissertação apresentada à Universidade
Estácio de Sá como requisito para a
obtenção do grau de Mestre em Direito.
Orientador: Professor Doutor Humberto
Dalla Bernardina de Pinho

RIO DE JANEIRO

2022

S586	RANGEL, Gabriel. Precedentes judiciais e o acordo de não persecução cível. / Gabriel de Assis Rangel Crespo. – Rio de Janeiro. – 2022. XXX f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estácio de Sá, 2022. Bibliografia: f. X-X 1. Precedentes judiciais. 2. Justiça consensual. 3. Improbidade administrativa. 4. Acordo de não persecução cível. I. Título. CDD
------	---

GABRIEL DE ASSIS RANGEL CRESPO

**PRECEDENTES JUDICIAIS E O ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO CÍVEL**

Dissertação apresentada à Universidade
Estácio de Sá como requisito para a
obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Humberto
Dalla Bernardina de Pinho

RIO DE JANEIRO

2022

GABRIEL DE ASSIS RANGEL CRESPO

**PRECEDENTES JUDICIAIS E O ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO CÍVEL**

Dissertação apresentada à Universidade
Estácio de Sá como requisito para a
obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em 08 de julho de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Humberto Dalla Bernardina de Pinho

Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas

Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Nilton Cesar Flores

Universidade Federal Fluminense

DEDICATÓRIA

Inicialmente, agradeço à Karolline Rangel, minha esposa amada e namorada desde 20/04/2002, pela compreensão apoio e amor.

Aos amados filhos, Sophia e Ricardo, que, no futuro, compreenderão e, se Deus quiser, compartilharão a sede de conhecimento do pai.

Aos meus avós, Marly Rangel e Gilberto Rangel (*in memoriam*), exemplos de caráter e retidão, pelo carinho e por terem me proporcionado avançar nos estudos na pós-graduação *lato sensu* (2008-2010).

Aos meus pais, Leandro Souza Crespo e Conceição de Maria de Assis Rangel, pelo carinho, educação e oportunidades de estudo.

Ao amigo Francisco de Assis Pessanha Filho, maior incentivador e minha inspiração como ser humano e pesquisador.

A todos os professores que passaram por minha vida acadêmica, em especial, ao meu orientador, Humberto Dalla Bernardina de Pinho, distinto pela capacidade técnica e humildade, que apresentou relevantes contribuições para a construção deste trabalho, que aborda tema tão recente quanto desafiador.

Por último, não menos importante, agradeço a Deus, por nunca ter me deixado desistir, mesmo diante do cansaço, da saudade da família e tantas adversidades profissionais, tendo que conciliar os estudos com uma rotina de trabalho tão intensa e desgastante quanto gratificante. Agradeço a Ti Senhor, por ter feito prevalecer em minha vida a Tua vontade. “tudo quanto tua mão encontrar para fazer, faze-o conforme as tuas forças. (...) que a corrida não é para os ligeiros, e nem para os fortes a batalha, nem tampouco para os sábios o pão, e nem tampouco as riquezas para os homens de entendimento, e nem o favor para os homens de habilidades; mas que o tempo e a oportunidade ocorrem a todos.” (Eclesiastes 10-11).

RESUMO

O conhecimento epistemológico das tradições jurídicas da *Civil Law* e da *Common Law* tem se revelado importante para uma compreensão mais acurada da tendência contemporânea de aproximação entre os sistemas jurídicos e a formação do modelo de jurisdição mista. Ato contínuo, abordar-se-á a releitura pretoriana e legislativa do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, decorrente da constatação da exacerbada judicialização das relações entre Estado e cidadãos do potencial de eficiência da adoção de métodos de resolução consensual de conflitos. Em seguida, abordar-se-á a formação do direito administrativo sancionador sob o prisma da (in)segurança do gestor público em relação à hermenêutica e à aplicação dos regimes jurídicos estabelecidos pelas Leis nº 8.429/92 e nº 14.230/21. Na sequência, será apresentado o acordo de não persecução cível, que suplantou a última trincheira imposta ao consenso no interesse público, rompendo com a cultura da litigiosidade e promovendo uma releitura da primazia do interesse público. Em arremate, na improbidade administrativa, o intento será apresentar os precedentes judiciais como balizadores do interesse público na celebração do acordo de não persecução cível.

Palavras-chave: Precedentes judiciais. Justiça consensual. Improbidade administrativa. Acordo de não persecução cível.

ABSTRACT

The epistemological knowledge of the legal traditions of Civil Law and Common Law has proved to be important for a more accurate understanding of the contemporary trend of approximation between legal systems and the formation of the mixed jurisdiction model. Subsequently, the praetorian and legislative reinterpretation of the Principle of Unavailability of the Public Interest will be addressed, resulting from the finding of the exacerbated judicialization of relations between State and citizens of the potential for efficiency of the adoption of methods of consensual resolution of conflicts. Next, the formation of sanctioning administrative law will be approached from the perspective of the (in)security of the public manager in relation to hermeneutics and the application of the legal regimes established by Laws nº 8.429/92 and nº 14.230/21. Next, the civil non-prosecution agreement will be presented, which surpassed the last trench imposed on consensus in the public interest, breaking with the culture of litigation and promoting a reinterpretation of the primacy of the public interest. Finally, in administrative improbity, the intention will be to present the judicial precedents as markers of the public interest in the conclusion of the civil non-prosecution agreement.

Keywords: Judicial precedents. Consensual justice. Administrative dishonesty. Civil non-prosecution agreement.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
 CAPÍTULO 1.....	17
1. A CIRCULAÇÃO DAS MATRIZES <i>COMMON LAW</i> E <i>CIVIL LAW</i> , E O SISTEMA DE PRECEDENTES JUDICIAIS	
1.1. Introdução.....	17
1.2. As Principais Tradições Jurídicas Ocidentais.....	17
1.2.1. <i>Common Law</i>	18
1.2.1.1. <i>Stare Decisis</i>	22
1.2.2. <i>Civil Law</i>	24
1.3. A Circulação das Matrizes <i>Common Law</i> e <i>Civil Law</i>	29
1.4. Considerações Finais.....	35
 CAPÍTULO 2	37
2. PRECEDENTES JUDICIAIS E O ACESSO À JUSTIÇA	
2.1. Introdução.....	37
2.2. A Origem dos Precedentes no Sistema Jurídico Brasileiro.....	38
2.3. Precedentes Formalmente Vinculantes à Brasileira.....	40
2.4. Precedentes Judiciais como Instrumento de Operabilidade do Sistema.....	42
2.5. Modelo Cooperativo de Processo e a Técnica de Ressalva de Entendimento.....	45
2.6. Precedentes e o Efetivo Acesso à Justiça.....	47
2.7. Discrecionalidade Judicial Antidemocrática e o Risco à Segurança Jurídica....	48
2.8. Considerações Finais.....	52
 CAPÍTULO 3	54
3. JUSTIÇA CONSENSUAL E A RESSIGNIFICAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO	
3.1. Introdução.....	54
3.2. Colaboração no Processo Civil.....	54
3.2.1. A evolução do Direito Processual Civil.....	55

3.2.1.1. A mudança de paradigma: do modelo inquisitorial ao cooperativo.....	56
3.3. Transação na Administração Pública.....	59
3.3.1. Política Judiciária e a Cultura Demandista na Relação entre o Estado e os Cidadãos.....	60
3.3.2. Novos Paradigmas da Administração Pública.....	63
3.3.3. Da Resolução Consensual dos Conflitos Estatais.....	66
3.3.4. Da Transação Extrajudicial Administrativa.....	67
3.3.5. Mudanças Legislativas pela Autorização da Transação pela Fazenda Pública.....	69
3.3.6. Os Desafios ao Modelo de Resolução Consensual de Conflitos.....	70
3.3.6.1. A Mudança de Concepção do Princípio da Legalidade.....	71
3.3.6.2. Impessoalidade e Imparcialidade na Administração Pública.....	72
3.3.6.3. Resignificação do Conceito de Interesse Público.....	73
3.3.6.3.1. Indisponibilidade do Interesse Público?.....	74
3.3.6.3.2. Indefinição do Conceito de Interesse Público.....	75
3.3.6.3.3. Da Releitura do Princípio da Supremacia do Interesse Público.....	75
3.3.6.3.4. Da Substância do Interesse Público.....	76
3.4. Transação e o regime de precatórios.....	78
3.5. Termo de Ajustamento de Gestão celebrado entre TCE/RJ e o Município de Campos dos Goytacazes.....	79
3.6. Considerações Finais.....	85
 CAPÍTULO 4	87
4. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	
4.1. Introdução.....	87
4.2. Corrupção.....	88
4.3. Referencial Histórico no Direito Comparado: <i>Foreign Corrupt Practices Act</i>	89
4.4. Normas de Combate à Corrupção no Brasil.....	92
4.5. Proibição e a Moralidade Administrativa.....	93
4.6. Insegurança Jurídica na Vigência da Lei 8.429/92.....	94
4.7. Da Resignificação Legislativa pelo Direito Administrativo Sancionador.....	96
4.8. Dos Avanços à Segurança jurídica (ao gestor) implementadas pela Lei nº 14.230/21.....	99

4.9. Considerações Finais.....	101
 CAPÍTULO 5.....	103
5. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL	
5.1. Introdução.....	103
5.2. A Evolução do Consenso em sede de improbidade administrativa.....	104
5.2.1. Do Microssistema de Tutela do Patrimônio Público e a Resolução CNMP nº 179/2017.....	111
5.3. A Importância da Lei nº 14.230/2021 diante da Economia Legislativa do “Pacote Anticrime”.....	114
5.3.1. O momento da celebração.....	114
5.4. Conceito e natureza jurídica.....	117
5.5. Espécies.....	118
5.5.1. Acordo de pura reprimenda.....	118
5.5.2. Acordo de colaboração.....	119
5.6. Sanções transacionáveis.....	120
5.7. Questões controvertidas.....	120
5.7.1. Confissão obrigatória?.....	120
5.7.2. Direito subjetivo do autor do ato ímprobo?.....	121
5.7.3. A homologação judicial é pressuposto para a eficácia do ANPC?.....	122
5.7.4. Controle interno da consensualidade: aprovação do Conselho Superior.....	123
5.7.5. Controle externo da consensualidade: homologação judicial.....	123
5.7.6. <i>Quantum</i> indenizatório.....	124
5.8. Descumprimento do acordo.....	125
5.9. Considerações Finais.....	125
 CAPÍTULO 6	127
6. PRECEDENTES JUDICIAIS E O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL	
6.1. Introdução.....	127
6.2. Precedentes Iminentes que Influenciarão na Celebração do ANPC.....	127
6.2.1. Pluralidade de Legitimados para Celebrarem o Acordo.....	128
6.2.2. Retroatividade da Lei nº 14.230/2021.....	131