



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
**PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL**  
**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ DE DIREITO DA VARA**  
**DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – MPDFT**, através das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do Distrito Federal - PRODEP, com endereço no Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, CEP 70091-900, 3º andar, em cumprimento às suas obrigações constitucionais e legais, com base nos documentos carreados, devidamente juntado a esta exordial, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIZAÇÃO PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA,**

em face de LUIS EDUARDO CORREIA SERRA, XXXXXXXXXX, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos:

**I - DOS FATOS:**

A presente ação visa responsabilizar o demandado, que é Procurador do Distrito Federal, por exercer a advocacia privada contra interesse do Distrito Federal e contra o próprio ente que o remunera nos autos da Ação Civil Pública nº 0716558-41.2017.8.07.0001, ferindo não só as prescrições inerentes ao bom desempenho do cargo

ocupado, mas também ao impedimento estabelecido pelo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94), praticando, conseqüentemente, ato de improbidade administrativa.

Verifica-se dos documentos acostados a esta exordial (quais sejam: cópia da Ação Civil Pública nº 0716558-41.2017.8.07.0001 (documento nº 01), impressão da página do sítio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (documento nº 02) e certidão do Processo Judicial eletrônico (documento nº 03)), que Luis Eduardo Correia Serra atuou judicialmente em favor da “Sociedade Incorporadora West Side Ltda.”, inquinando de ilegal ato publicado pela Administração Regional da Ceilândia, integrante do Ente Público Distrito Federal, e impondo a este a responsabilidade no atraso da entrega dos apartamentos do edifício construído pela sua cliente construtora. Ao atuar desta forma, o autor visou beneficiar interesse privado de sua cliente em detrimento dos interesses do Distrito Federal, ente que o remunera, violando as prescrições do Estatuto da OAB, da Resolução nº 9/2009, da Procuradoria Geral do Distrito Federal e, por fim, o art. 11, da Lei 8429/92.

Os fatos descritos acima encontram-se estampados e de forma clara em diversas passagens da contestação assinada eletronicamente pelo demandado (vide documento nº 03). Destacamos da citada peça os seguintes excertos:

“Se é verdade que a requerida afirmou, em manifestação nos autos do Inquérito Civil Público, que até 18/08/2014 os apartamentos não tinham sido entregues aos adquirentes, não menos verdade é que expressamente consignou que as obras de construção estavam integralmente concluídas no prazo, mas que a **entrega não havia ocorrido por culpa exclusiva da administração da Ceilândia**, que mesmo depois de concluída a obra **passou a exigir, de forma ilegal, um Relatório de Impacto de Trânsito – RIT**.

De fato, as obras foram finalizadas em dezembro de 2013, antes de findo o prazo estabelecido no contrato. Entretanto, no momento em que a ré tentou obter a carta de Habite-se, foi surpreendida com **uma exigência que, até então, nunca havia sido imposta pela administração de Ceilândia, sendo, pois, manifestamente ilegal e abusiva.**” (grifamos)

“Como os respectivos alvarás de construção das obras (nº 101/2009, datado de 07/05/2009, e o de nº 382/2009, datado de 16/12/2009), são anteriores à data estipulada na portaria e no Decreto (31/12/2010), **não houve dúvida de que a imposição de apresentação de RIT era ilegal.**” (grifamos)

É de se ressaltar que o Procurador Distrital Luis Eduardo Correia Serra não apenas atuou contra o interesse do ente que o remunera, ao defender a ilegalidade dos atos administrativos perpetrados pela Administração Regional de Ceilândia, mas também atuou em demanda contra o próprio Distrito Federal.

A Ação Civil Pública na qual o demandado patrocina os interesses da “Sociedade Incorporadora West Side Ltda.” objetiva, em última instância, a condenação desta pessoa jurídica em danos morais coletivos. Tais valores arrecadados seriam destinados ao Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor, existente por força do art. 13 da Lei 7347/85, e vinculado à Secretaria de Governo do DF, por determinação do art. 1º da Lei Complementar Distrital 50/97, órgão componente da Administração Pública Distrital.

A Administração Distrital e o Fundo para o qual se destina o proveito econômico dos ilícitos perpetrados pela empresa-cliente Luis Eduardo Correia Serra são, por sua vez, representados em juízo e fora dele pela Procuradoria do DF, órgão ao qual o demandado pertence, o que denota nítido impedimento de sua atuação como patrono, por total incompatibilidade de interesses entre as partes. O patrocínio doloso e simultâneo de ambos os interesses na mesma causa caracteriza afronta às normas que regem a atuação dos servidores que representam o Estado em juízo, em especial a violação aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e lealdade às Instituições, que regem a atuação perante a Administração Pública.

Diga-se doloso porque a improbidade na conduta, além de flagrante, foi suscitada por diversas vezes nos autos da Ação Civil Pública pelo representante do Ministério Público atuante naquele feito, sem que nenhuma atitude fosse tomada pelo Procurador, mesmo ciente dela. Todavia, a situação ímproba ainda persiste, apesar de recentemente mascarada com o substabelecimento, sem reserva, dos poderes de representação da empresa naquela demanda, para os outros sócios do escritório de advocacia do Procurador demandado. Tal postura evidencia não só a consciência da ilicitude da sua conduta profissional e a sua vontade de permanecer nela, além de violar disposição expressa do Código de Ética profissional dos Procuradores do Distrito Federal (Resolução nº 09, de 09 de setembro de 2009), que impede aos procuradores distritais “integrar, na qualidade de sócio, empregado ou associado, sociedade de advogados que possua ou patrocine causa contra o Distrito Federal”.

Deste modo, visando a responsabilização deste agente, alternativa não restou ao Ministério Público senão ajuizar a presente ação civil pública.

## **II - DO DIREITO:**

O Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil ao estabelecer os direitos os deveres dos advogados explicita hipóteses de incompatibilidades e impedimentos de atuação que devem ser necessariamente respeitados pelos patronos, tanto em âmbito judicial, quanto na seara extrajudicial. Dentre estas hipóteses de óbice de atuação previstas verifica-se a de atuação da advocaria pelos servidores contra a Fazenda Pública que os remunera. É o que consta no art. 30, inciso I, deste regramento. Vejamos:

*“Art. 30. São impedidos de exercer a advocacia:*

*I - os servidores da administração direta, indireta e fundacional, contra a Fazenda Pública que os remunere ou à qual seja vinculada a entidade empregadora;*

*II - os membros do Poder Legislativo, em seus diferentes níveis, contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público.”*

Da mesma forma, ao instituir o Código de Ética profissional dos Procuradores do Distrito Federal, a Resolução nº 09, de 09 de setembro de 2009, dispõe, no art. 5, II, como impedimento aos procuradores distritais *“integrar, na qualidade de sócio, empregado ou associado, sociedade de advogados que possua ou patrocine causa contra o Distrito Federal ou contra as entidades da administração indireta.”*

Ora, nos fatos descritos nesta peça inicial constata-se que: 1) o demandado ocupa o cargo de procurador do Distrito Federal, conforme se verifica do documento 02, e ao mesmo tempo advogou contra o Distrito Federal e contra interesse deste ente, violando expressamente as prescrições constantes no art. 30, inciso I, retromencionado; 2) o demandado integra escritório que possui causa contra o Distrito Federal, violando as prescrições constantes no Código de Ética profissional dos Procuradores do Distrito Federal. Quanto a este fato, destaque-se que nos autos da Ação Civil Pública nº 0716558-

41.2017.8.07.0001 (documento 01) constata-se que ele foi constituído como representante judicial da “Sociedade Incorporadora West Side Ltda.”, integrando escritório que a patrocina no âmbito judicial.

A interpretação do impedimento previsto no Estatuto da OAB alcança não apenas a litigância direta contra a Fazenda Pública que remunera o servidor, **mas também a defesa de interesse contrário ao dela.** No caso dos autos, Luis Eduardo Correia Serra não apenas advogou em demanda cujo resultado indireto conflita com o exercício de suas atribuições, já que como Procurador do Distrito Federal atua na defesa no Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor, interessado direto nos valores decorrentes de eventual condenação da ACP nº 0716558-41.2017.8.07.0001, mas também defendeu, explícita e conscientemente, ilegalidade de atos do Distrito Federal, ente que integra e, da mesma forma, representa judicial e extrajudicialmente no exercício de cargo público.

Aos Procuradores de Estado é permitido exercício de advocacia privada, contudo, tal atividade deve se pautar dentro dos limites estabelecidos em Lei e isso inclui o não exercício contra o interesse da Fazenda que o remunera. O exercício de advocacia privada contra os interesses do Ente que remunera o servidor público além de ferir o princípio da legalidade, por contrariar as normas a que se submetem aos advogados, viola o princípio da moralidade e da lealdade às instituições, pois não se admite que um advogado defenda em certas demandas a legalidade de atos do Distrito Federal, quanto atua como servidor público, e em outras desmereça a legalidade dos atos Distritais, simplesmente para beneficiar o interesse privado de seus clientes.

Ora, a violação de princípio é fato gerador de ato de improbidade administrativa. Os artigos 4º e 11 da Lei nº 8.429/92 não deixam qualquer dúvida quanto a isto:

*Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita **observância dos princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos.*

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, **imparcialidade, legalidade, e lealdade** às instituições, e notadamente:*

A jurisprudência brasileira reconhece como ímproba a prática de advocacia pelos Procuradores de Estado contra interesse do Ente que representa. Vejamos:

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO OBRIGATÓRIO INEXISTENTE. LEGITIMIDADE ATIVA PRESENTE. FATO SUPERVENIENTE. IRRELEVÂNCIA. INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL. INDEPENDÊNCIA. DUPLA CONDENAÇÃO INOCORRENTE. SENTENÇA. VÍCIO CITRA PETITA AUSENTE. PROCURADOR DO ESTADO. **ADVOCACIA PARTICULAR CONTRA A ENTIDADE PÚBLICA QUE INTEGRA. FALTA PUNIDA NA ESFERA ADMINISTRATIVA. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA. PERDA DO CARGO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E DE PROPORCIONALIDADE. MULTA CIVIL. REPRIMENDA RAZOÁVEL. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.** 1. O acolhimento integral da pretensão inicial da ação civil pública torna inexistente o duplo grau de jurisdição obrigatório. 2. A legitimidade para a causa decorre do envolvimento das partes no conflito de interesses. 3. O Ministério Público está revestido de legitimação ativa extraordinária para propor ação civil pública por improbidade administrativa. 4. Em linha de princípio, o fato superveniente deve ser levado em conta no julgamento da lide. 5. Todavia, a aposentadoria do funcionário público após a prática do ato ímprobo, embora seja superveniente, não tem relevância para o julgamento da improbidade perpetrada. 6. São independentes as esferas administrativa e judicial. Assim, a imposição de sanção administrativa por descumprimento de dever funcional não impede a condenação judicial do funcionário público por improbidade administrativa. 7. A falta de exame de todas as questões suscitadas contamina a sentença com o vício citra petita. Todavia, o exame de todas as questões com análise implícita de norma legal invocada pela parte afasta o alegado vício. 8. A punição na esfera administrativa não afasta a possibilidade de condenação do agente público por improbidade administrativa. **9. O Procurador do Estado que tem autorização legal para exercer advocacia particular não pode atuar contra a entidade pública da qual é integrante. O desatendimento da vedação constitui improbidade administrativa punível nos termos do art. 12, da Lei 8.429, de 1992.** 10. Não é razoável e nem proporcional a imposição de sanção consistente em perda do cargo público como decorrência dos dois atos de improbidade administrativa da mesma natureza caracterizados, devendo ser substituída pela aplicação de multa civil. 11. Apelação cível conhecida e parcialmente provida para substituir a sanção imposta, rejeitadas quatro preliminares. (TJMG; APCV 1.0024.06.992201-1/009; Rel. Des. Caetano Levi Lopes. Julg 14/05/2015; DJEMG 12/06/2015).**

**APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, I, DA LEI FEDERAL Nº 8.429/92. OFENSA AO ART. 30 DA LEI FEDERAL Nº 8.906/94. IMPEDIMENTO PARA O DESEMPENHO DA ATIVIDADE DE ADVOGADO. DOLO.**

CONFIGURAÇÃO. MANUTENÇÃO DA COMINAÇÃO FIXADA NA SENTENÇA. I - O servidor, ocupante de cargo de Assessor Jurídico da Câmara Municipal São José do Norte, está impedido de exercer a advocacia contra o município, consoante o disposto no art. 30, I, do Estatuto da Advocacia. A dotação orçamentária distinta entre o Poder Legislativo Municipal e o Poder Executivo Municipal não descaracteriza a unicidade da Fazenda Pública. II - Imprescindível para a caracterização da improbidade administrativa com base na violação do disposto no art. 11, I, da Lei Federal nº 8.429/92 a demonstração do elemento subjetivo doloso. No caso, **demonstrada a conduta livre e voluntária do servidor no patrocínio de demanda em defesa de interesses contrários ao do Município de São Jose do Norte, enquanto no exercício do cargo de Assessor Jurídico do Poder Legislativo Municipal.** III - Manutenção das cominações impostas na sentença recorrida. Sentença mantida em reexame necessário e recurso de apelação desprovido, ambos por maioria, vencido o relator. (Apelação Cível Nº 70045358082, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em 14/06/2012)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PRIVADA POR ASSESSOR JURÍDICO DO MUNICÍPIO CONCOMITANTE AO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DO CARGO PÚBLICO. DEFESA DE INTERESSES COLIDENTES. IMPEDIMENTO LEGAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. ART. 11, DA LEI 8.429/92.** Assessor Jurídico do Município que patrocina defesa de empresa privada em ação popular, atinente a supostas irregularidades em processo licitatório no âmbito municipal, concomitantemente ao exercício das funções do cargo público que ocupa. **Havendo a defesa de interesses de empresa privada colidentes com os interesses da Fazenda Pública é evidente a incompatibilidade no exercício da função pública e a prática da advocacia.** Impedimento legal previsto no art. 30, da Lei 8.906/94. **Ato de improbidade administrativo tipificado no art. 11, da Lei 8.429/92.** Fixação das sanções. Observância das moduladoras do parágrafo único, do art.12, da Lei 8.429/92. Não tendo havido prejuízo ao erário, já tendo o servidor renunciado aos poderes outorgados para a defesa de interesses particulares em detrimento da Fazenda Pública, deve, em observância do princípio da proporcionalidade nas sanções aplicadas, ser reduzida a pena pecuniária e afastadas as demais sanções. **POR MAIORIA, DERAM PROVIMENTO AO APELO, VENCIDO O RELATOR QUE PROVIA PARCIALMENTE.** (Apelação Cível Nº 70038854451, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 29/06/2011) Grifamos.

Destaque-se que Luis Eduardo Correia Serra mesmo sabedor das limitações a que estava e está submetido, em virtude da ocupação do cargo de Procurador do Distrito Federal, aceitou o patrocínio da causa que, indiretamente, afetaria interesse da Fazenda Pública que o remunera. Além disso, conscientemente, defendeu teses também contrárias a esta Fazenda, em benefício explícito do interesse privado de seu cliente. A

prova do dolo deste patrocínio encontra-se consubstanciada na peça de contestação dos autos da ACP nº 0716558-41.2017.8.07.0001 e procuração (documento 01) e na prova de juntada e de assinatura de documento eletrônico (documento 03).

Ora, não se defende aqui a vedação por completo do exercício de advocacia privada pelos Procuradores de Estado, até porque no Distrito Federal há autorização para tal atuação. O que se objetiva nestes autos é que este exercício ocorra de acordo com os comandos legais, o que não foi verificado no caso em testilha.

Por fim, há que se salientar que o ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública, como é o ato perpetrado pelo Réu, independe de prejuízo econômico ao Erário:

*“AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. SERVIDORES CONTRATADOS SEM CONCURSO PÚBLICO PELO EX-PREFEITO. **LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA QUE PRESCINDE DA EFETIVA LESÃO AO ERÁRIO.** PENA DE RESSARCIMENTO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO. DANO EFETIVO. INOCORRÊNCIA.*

*1. Ação civil pública intentada pelo Ministério Público Estadual em face de ex-prefeito de Riolândia - SP e de ex-servidores públicos municipais, por ato de improbidade administrativa, causador de lesão ao erário público e atentatório dos princípios da Administração Pública, consistente na contratação irregular dos servidores co-réus, sem a realização de concurso público.*

*2. A Lei nº 8.429/92, da Ação de Improbidade Administrativa, explicitou o cânone inserto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, tendo por escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (artigo 9º); b) causem prejuízo ao erário público (artigo 10); e c) atentem contra os princípios da Administração Pública (artigo 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.*

*3. Acórdão recorrido calcado na assertiva de que, "apesar das contratações inconstitucionais e ilegais, não houve prejuízo ao patrimônio público, na medida em que os servidores Celso Luiz Santana e José Inácio Borges efetivamente prestaram seus serviços, fazendo jus ao recebimento da respectiva paga, não se justificando a condenação de Antônio Gonçalves da Silva a restituir aos cofres da Municipalidade os valores a eles pagos".*

*4. **In casu, o ato de improbidade se amolda à conduta prevista no art. 11, revelando autêntica lesão aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, tendo em vista a contratação de parente e de amigo do ex-prefeito para exercerem cargos públicos sem a realização de concurso público.***

*5. **Deveras, a aplicação das sanções, nos termos do artigo 21, da Lei de Improbidade, independem da efetiva ocorrência de dano ao***



***patrimônio público, o que autoriza a aplicação da norma sancionadora prevista nas hipóteses de lesão à moralidade administrativa.***

(...)”. (STJ. REsp 711732 / SP ; RECURSO ESPECIAL 2004/0179176-8 Relator(a) Ministro LUIZ FUX (1122) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 28/03/2006 Data da Publicação/Fonte DJ 10.04.2006 p. 139).

Assim sendo, o julgamento de procedência dos pedidos a seguir deduzidos nesta ação, para o fim de aplicar aos requeridos as penas previstas no art. 12, inciso III da Lei nº 8.429/92, é a medida que se impõe.

### **III - Dos Pedidos:**

Em vista do exposto, requer o Ministério Público:

a) a *notificação* do demandado **Luis Eduardo Correia Serra** para, querendo, no prazo legal, oferecer manifestação por escrito (art. 17, § 6º da Lei nº 8.429/92);

b) a *citação* do demandado **Luis Eduardo Correia Serra** para apresentar defesa, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato;

c) a *citação* do Distrito Federal, para contestar ou, de outra forma, assumir a posição processual que lhe aprouver, consoante permite o art. 17, § 3º da Lei nº 8.429/92;

d) a *procedência do pedido*, para o fim de condenar o demandado **Luis Eduardo Correia Serra** nas sanções do art. 12, inciso III da Lei de Improbidade Administrativa (n.º 8.429/92), para que: a) seja determinada a perda da sua função pública; b) sejam suspensos os seus direitos políticos por 5 (cinco) anos; c) seja condenado ao pagamento de multa civil de, no mínimo, 12 (doze) vezes o valor de sua remuneração percebida e determinada a sua proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

e) a condenação do demandado ao pagamento de todas as custas judiciais e sucumbenciais.

Protesta o Ministério Público pela produção de todas as provas admissíveis em direito.

Atribui-se à causa do valor de R\$100.000,00 (cem mil reais).

Pede deferimento.

Brasília, 4 de maio de 2018.

**Raquel Tiveron**  
Promotora de Justiça

**Alexandre Fernandes Gonçalves**  
Promotor de Justiça