



*Conselho Nacional de Justiça*

**PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS N.º. 200810000020879**

**RELATOR** : **CONSELHEIRO JOSÉ ADONIS CALLOU DE ARAÚJO SÁ**

**REQUERENTE** : **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - DE OFÍCIO**

**REQUERIDO** : **ELIZABETH LEÃO**

**ASSUNTO** : **MATÉRIA VEICULADA MÍDIA - ACUSAÇÃO - ATRIBUIÇÃO - JUÍZA FEDERAL - LOBBY - LEILÕES JUDICIAIS - LEILOEIROS CADASTRADOS - LEILÃO ELETRÔNICO JUDICIAL - TRANSAÇÕES - VULTOSAS SOMAS - OFENSA PRINCÍPIO MORALIDADE - NECESSIDADE LICITAÇÃO.**

**EMENTA:** PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. LEILÃO JUDICIAL ELETRÔNICO – LEJ. INSTITUTO NACIONAL DE QUALIDADE JUDICIÁRIA – INQJ. OSCIP. SOCIEDADE EM CONTA DE PARTICIPAÇÃO. SOCIEDADE COMERCIAL COM FINS LUCRATIVOS. TERMOS DE PARCERIA CELEBRADOS PELO INQJ COM ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO, VALENDO-SE DA CONDIÇÃO DE OSCIP.

1. A conduta da magistrada na direção do Instituto Nacional de Qualidade Judiciária – INQJ, sob aspecto disciplinar, é objeto de apuração em procedimento específico no âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

2. O INQJ, valendo-se de sua condição de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, firmou parcerias com órgãos do Poder Judiciário para oferecer serviços especializados de informática produzidos pelo sócio oculto, a sociedade empresária S4B DIGITAL DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIA MULTIMÍDIA LTDA. Essas parcerias evitaram a licitação exigível se esses serviços fossem contratados diretamente com a empresa S4B.

3. É ilegal o monopólio realizado pelo Instituto Nacional de Qualidade Judiciária - INQJ para a realização de leilões eletrônicos judiciais, em benefício da empresa SB4 DIGITAL DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIA MULTIMÍDIA LTDA. A atuação do INQJ como sócio ostensivo da sociedade em conta de participação é ilegal e incompatível com a sua qualidade de OSCIP.

4. Procedência do pedido de providências para determinar o desfazimento dos termos de parceria firmados com o Instituto Nacional de Qualidade Judiciária – INQJ, sem licitação, que tenham por objeto a implementação e gestão Projeto LEJ - Leilão Eletrônico Judicial.

**RELATÓRIO**

Trata-se de Pedido de Providências instaurado de ofício por este Conselho, por deliberação na 66ª Sessão Ordinária, realizada em 29 de julho de 2008, quando do julgamento do Recurso Administrativo no Documento Avulso nº 200820000002522. O recurso impugnava decisão da Corregedoria Nacional que arquivara o expediente enviado pelo Sindicato dos Leiloeiros Oficiais do Estado de São Paulo, encaminhando cópia de matéria jornalística a respeito de suposto controle de leilões judiciais pelo INQJ – Instituto Nacional de Qualidade Judiciária através do LEJ – Leilão Eletrônico Judicial e Extrajudicial, com a indevida interferência da juíza Federal ELIZABETH LEÃO e exclusão de leiloeiros oficiais não cadastrados pelo referido instituto.

Aduziu o Corregedor Nacional que a notícia não foi acompanhada de *“qualquer documento comprovando minimamente a prática de infração disciplinar pela magistrada mencionada na reportagem”*. O Plenário deste Conselho desproveu o recurso, mas deliberou pela instauração de ofício do presente pedido de providências.

A Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região informou que a mesma notícia ensejou a instauração do Procedimento Administrativo nº 2008.01.0083 na Corregedoria-Geral da Justiça Federal da 3ª Região. Relatou as informações prestadas pela juíza Federal naquele procedimento, destacando o seu afastamento da direção executiva do Instituto Nacional de Qualidade Judiciária – INQJ e a defesa da legalidade das parcerias firmadas por tal instituto para a utilização da ferramenta LEJ (Leilão Eletrônico Judicial).

A Juíza Federal ELIZABETH LEÃO manifestou-se dizendo que já se pronunciara a respeito das alegações contidas no presente procedimento, *“quando solicitadas informações sobre os fatos expostos no processo n.º 2008.20.00.00023522”*. Ressalta que a matéria também já foi objeto de análise na Reclamação Disciplinar nº 20081000007796, na qual *“restou decidido, em 18 de abril de 2008, que ‘os fatos narrados encontram-se na esfera de atuação da Corregedoria-Geral da Justiça Federal da 3ª Região’*. Determinou o então Corregedor Nacional de Justiça, Ministro César Asfor Rocha que, *‘com base no art. 17 do Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça, sejam eles apurados pelo referido órgão censor’, arquivando referida Reclamação junto ao CNJ (Ofício nº 2100-E/CNJ/COR/2008, parte integrante do Expediente Administrativo n.º 2008.01.0083 COGE/TRF3)”*.

O Presidente do Tribunal Regional Federal da 15ª Região prestou informações, nas quais sustenta a validade do convênio celebrado com o Instituto Nacional de Qualidade Judiciária - INQJ.

Solicitei informações à Procuradoria da República no Distrito Federal, sobre as diligências realizadas no procedimento administrativo ali existente sobre o mesmo tema. O Procurador da República no Distrito Federal Paulo Roberto Galvão informou ter sido instaurado o Inquérito Civil Público nº 1.16.000.001147/2008-04, que *“tem por objetivo apurar eventuais irregularidades no termo de parceria firmado pelo MINISTÉRIO DA JUSTIÇA com a organização da sociedade civil de interesse público INSTITUTO NACIONAL DE QUALIDADE JUDICIÁRIA – INQJ e a subcontratação, pelo INQJ, da empresa SB4 DIGITAL DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIA MULTIMÍDIA LTDA para a operacionalização de leilões ‘on line’”*. Encaminhou também cópias integrais de Inquérito Civil Público instaurado na Procuradoria da República em Campinas (ICP Nº 06/2008 – autos 1.34.004.200043/2008-85), relativo ao termo de parceria firmado pelo INQJ e o Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

O Corregedor-Geral da Justiça Federal da 3ª Região informou, finalmente, que em sessão realizada no dia 11.03.2009, o Órgão Especial daquele Tribunal decidiu pela instauração de processo administrativo disciplinar contra a Juíza ELIZABETH LEÃO. Juntou cópia do voto do relator, extrato das fases processuais e súmula do julgamento.

**É o relatório.**

### **VOTO**

O pedido de providências foi instaurado de ofício por este Conselho, na 66ª Sessão Ordinária, realizada em 29 de julho de 2008, quando do julgamento do Recurso Administrativo no Documento Avulso nº 200820000002522. O recurso impugnava decisão da Corregedoria Nacional que arquivara o expediente enviado pelo Sindicato dos Leiloeiros Oficiais do Estado de São Paulo, encaminhando cópia de matéria jornalística a respeito de suposto controle de leilões judiciais pelo INQJ – Instituto Nacional de Qualidade Judiciária através do LEJ – Leilão Eletrônico Judicial e Extrajudicial, com a indevida interferência da juíza Federal ELIZABETH LEÃO e exclusão de leiloeiros oficiais não cadastrados pelo referido instituto.

A Corregedoria Nacional entendeu que a notícia não foi acompanhada de “qualquer documento comprovando a minimamente a prática de infração disciplinar pela magistrada mencionada na reportagem”. O Plenário deste Conselho desproveu o recurso, mas deliberou pela instauração de ofício do presente pedido de providências.

Eis o teor da matéria que ensejou a instauração do pedido de providências:

*“Leiloeiros oficiais acusam uma juíza federal de São Paulo de fazer lobby para que leilões judiciais sejam feitos tão somente pelos leiloeiros que ela cadastrou e indica, o que obviamente representa movimentação de altas somas — cada leiloeiro leva 5% do montante ofertado. Tudo isso com a chancela de institutos registrados em nome da juíza, e recomendados pelo Ministério da Justiça. Um serviço que mereceria pelo menos licitação pública, afirmam os leiloeiros.*

*O alvo das acusações é a juíza Elizabeth Leão, titular da 12ª Vara Cível Federal de São Paulo e presidente do Instituto Nacional de Qualidade Judiciária (INQJ), uma entidade sem fins lucrativos especializado em prestar serviços de consultoria na área de qualidade e gerenciamento do Judiciário.*

*Antes de se defender, a juíza diz que tem como objetivo “acabar com os leiloeiros”, em nome da transparência e da melhoria desses serviços. “Os leilões via internet que fazemos chegam a obter até 200% sobre o valor inicial ofertado. Não faço lobby: represento apenas 72 juízes de todo o Brasil”, diz.*

*Os leiloeiros dizem que estão com suas cabeças e empregos a prêmio em decorrência de uma “nova máfia do Judiciário”. Já a juíza acusa os leiloeiros de comporem “uma velha máfia que está com os dias contados”.*

*Nas últimas duas semanas a revista Consultor Jurídico ouviu oito leiloeiros, de cinco cidades paulistas. Todos temem ser identificados. Apenas um teve coragem de falar: Edson Carlos Fraga Costa Yarid, de Jundiaí, há 13 anos no ramo. Os leiloeiros dizem que a juíza percorre varas federais em todo o Brasil ofertando serviços dos leiloeiros cadastrados por ela não só na entidade que preside, como também no Leilão Eletrônico Judicial, o Lej. “Uma juíza de direito fazer isso não é moral e também não é jurídico”, protesta o leiloeiro Edson Carlos Fraga Costa Yarid. “O Lej é apenas a nossa ferramenta”, devolve a juíza Elizabeth Leão.*

*Consulta ao cadastro de domínios na internet revela que as páginas do Instituto Nacional de Qualidade Judiciária e do Leilão Eletrônico Judicial e Extrajudicial estão registradas em nome de Elizabeth Leão. O próprio site que o Ministério da Justiça mantém para leilões, traz, em seu lado esquerdo, na seção “Convênios”, a logomarca do INQJ, bem abaixo da logomarca do Banco do Brasil.*

*Os registros na internet indicam as seguintes titularidades para os sites recomendados pela página na internet de leilões do Ministério da Justiça:*

<i>domínio</i>	<i>inqj.org.br</i>
<i>entidade</i>	<i>Instituto Nacional da Qualidade Judiciária</i>
<i>documento</i>	<i>006.006.518/0001-19</i>
<i>responsável</i>	<i>Dra. Elizabeth Leão</i>
<i>endereço</i>	<i>Rua Carlos Comenale, 263, cj.02</i>
<i>endereço</i>	<i>01332-030 - São Paulo – SP</i>
<i>país</i>	<i>BR</i>

telefone (11) 3171-1944

domínio lej.org.br

entidade Instituto Nacional da Qualidade Judiciária

documento 006.006.518/0001-19

responsável Dra. Elizabeth Leão

endereço Rua Carlos Comenale, 263, cj.02

endereço 01332-030 - São Paulo – SP

*Elizabeth Leão recebeu a reportagem da Consultor Jurídico na presença do diretor-executivo do INQJ, Rodrigo Santos. “Quando começamos este trabalho, já sabíamos que iríamos encontrar essa resistência”, diz a juíza. “Em pouco tempo, teremos em mãos todos os leilões do ministério da Justiça. É óbvio que nossa meta é acabar com os leiloeiros”, promete Rodrigo Santos. A juíza diz que seu nome consta como responsável da página do Leilões Judiciais “porque a responsabilidade disso não pode ficar nas mãos de um funcionário celetista, tem de ficar comigo, que nada recebo por esses trabalhos”.*

*Defendendo-se das acusações, a juíza dispara. “Represento 72 juízes. E cabe ao magistrado dizer se quer leiloeiro ou não. A maioria deles não quer mais leiloeiros. E tem mais: o INQJ é uma Oscip, organização da sociedade civil de interesse público, ou seja, atua onde o estado não tem condições ou meios de atuar, algo desejável, legal, transparente”.*

### **Reclamações**

*As reclamações dos oito leiloeiros ouvidos pela reportagem dão conta de que os cadastros nos dois sites do INQJ “raramente” são abertos para o público, e que os leiloeiros que participam dos maiores leilões do Judiciário são indicados pessoalmente pela juíza Elizabeth Leão. “Comecei a afundar economicamente por causa disso”, confessa um leiloeiro da cidade de Santos, no litoral paulista. “Temos medo de denunciar porque ninguém vai nos ajudar”, afirma outro leiloeiro, de Serra Negra, no interior de São Paulo.*

*Elizabeth Leão revela que juízes de todo o Brasil têm recebido dossiês, “provavelmente” escritos por leiloeiros, contra as atividades do INQJ. “O presidente do TRT-15 já mandou esses dossiês para a Polícia Federal, que abriu inquérito para investigá-los”, diz. “Somos transparentes, e estamos sendo criticados porque estamos tirando esse serviço das mãos de leiloeiros que não dão lucro. Cerca de 30% de nosso superávit é reinvestido na Justiça do Brasil”, explica Elizabeth Leão.*

*Cotejados com essa informação, os leiloeiros pedem que os números sejam exibidos publicamente, a exemplo da página Transparência, em que o governo federal exhibe seus gastos.*

*O leiloeiro Edson Carlos Fraga Costa Yarid diz que encaminhou, em nome da categoria, um dossiê sobre o tema para Luiz Carlos de Araújo, presidente do TRT-15, com jurisdição sobre o litoral e interior do estado de São Paulo. Os leiloeiros sustentam que provimento do TRT-15, datado de setembro de 2005, prevê que leiloeiros devem ter pelo menos cinco anos de experiência. “Muita gente indicada pela juíza não tem esse tempo de trabalho e isso contraria o próprio provimento legal”, diz Yarid. “Nossa saída, como ninguém nos ouve, vai acabar sendo entrar com mandado de segurança no STF contra as atividades do INQJ e do Leilão Eletrônico Judicial e Extrajudicial”, diz o leiloeiro. “Leiloeiros*

*só devem ter cinco anos de experiência quando se trata de leilão de bens da União ou dos Estados”, devolve Rodrigo Santos.*

*A defesa dos leiloeiros vai além: baseia-se no decreto 21.981, de 19 de outubro de 1932, que prevê nos leilões a presença do leiloeiro, e das partes, “pessoal e privativamente”. Yarid, com base nisso, arrisca uma metáfora. “Quem tem um número de CRM é o médico, não o hospital. O mesmo ocorre com o leiloeiro: ele e as partes têm de estar no leilão”. O leiloeiro apresenta outro argumento: trata-se do artigo 888, parágrafo terceiro, da CLT, que diz: “Não havendo licitante, e não requerendo o exequente a adjudicação dos bens penhorados, poderão os mesmos ser vendidos por leiloeiro nomeado pelo juiz ou presidente”. Rodrigo Santos contra-ataca. “Nossos leilões têm sim a presença física, trabalhamos com a internet e com aquela figura física do leiloeiro chamada pelos juízes de porteiro de auditório”, explica.*

### **Vetos**

*Segundo informes dos leiloeiros que se sentem prejudicados, não há leiloeiros cadastrados junto ao LEJ, a não ser aqueles ligados à [www.superbid.net](http://www.superbid.net) (cuja página é rigorosamente idêntica à do LEJ). São funcionários da Superbid e leiloeiros vinculados a ela. O Diretor para Assuntos de Leilão da LEJ é o leiloeiro Renato Slobach Moyses, um dos "sócios" da Superbid e cunhado do Leiloeiro Rodrigo Sodré Santoro, irmão de Ronaldo Sodré Santoro. O nome de Ronaldo figura no contrato social da empresa Superbid. Leiloeiros não podem participar de sociedade comercial. Esta a razão, segundo os autores das acusações, pela qual Rodrigo e Renato, que são leiloeiros, não figuram como sócios de direito da Superbid. Renato Slobach Moyses foi leiloeiro oficial dos bens do megatraficante Juan Carlos Abadia.*

*A juíza Elizabeth Leão repele essas insinuações. “Moyes é nosso colaborador. Ele está conosco desde o começo de tudo, auxiliando no desenho do projeto do leilão online, algo que deu tão certo que temos amplo apoio do Ministério da Justiça”. Sobre o fato de Moyses ser leiloeiro há pouco tempo, face a lei de 1932, que requer cinco anos de prática, Rodrigo Santos diz que “cinco anos são requeridos para bens públicos, e os bens do Abadia são bens privados”.*

*Nos dossiês que distribuem, os leiloeiros escrevem que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional veta aos magistrados o tipo de atividades que a juíza Elizabeth Leão vem desempenhando, como reza seu artigo 36:*

*‘Art. 36 - É vedado ao magistrado:*

*I - exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, inclusive de economia mista, exceto como acionista ou quotista;*

*II - exercer cargo de direção ou técnico de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de classe, e sem remuneração;*

*III - manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério’.*

*Também citam artigos do Código Penal que contemplam restrições ao tipo de ação da juíza:*

*‘Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:*

*Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.*

*Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo:*

*Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa.*

*Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:*

*Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.*

*Art. 332 - Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função: (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995)*

*Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995)*

*Parágrafo único - A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário. (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995)'.  
'*

### ***Defesa final***

*A juíza Elisabeth Leão é categórica. “Tudo o que fazemos foi publicado em Diários Oficiais, somos uma entidade aberta, não há lobby. Veja você: outro dia fui cumprimentada por um usineiro. Ele fez uso de leiloeiros. Seus bens valiam US\$ 50 milhões. Ele obteve em leilão apenas US\$ 5 milhões. Sendo que seu passivo era de US\$ 300 milhões. Ele disse que se tivesse se valido dos serviços do Instituto Nacional da Qualidade Judiciária, e não dos leiloeiros, teria obtido um lucro para cobri-lo”.*

*Rodrigo Santos, diretor-executivo do Instituto Nacional da Qualidade Judiciária, vai além. “Fazemos pesquisas sobre a qualidade de trabalho dos funcionários do judiciário. Temos projetos de capacitação desses funcionários, fazemos juízes conversar, para otimizar a Justiça. Leilões são apenas uma parte do nosso trabalho. E eu volto a dizer: nossa meta é sim acabar com os leiloeiros tradicionais”.*

*Os leiloeiros devolvem. “Por que então apenas uma entidade para cuidar de tudo isso”?*

Os fatos noticiados na reportagem ensejaram apurações diversas, sob dois aspectos. O primeiro, refere-se à conduta funcional da magistrada federal ELIZABETH LEÃO, pela sua atuação na direção do Instituto Nacional de Qualidade Judiciária – INQJ. O segundo, relativo à legalidade dos termos de parceria celebrados entre o mencionado instituto e órgãos do Poder Judiciário, sem licitação, para a realização de leilões eletrônicos por intermédio da ferramenta LEJ – Leilões Eletrônicos Judiciais ([www.lej.org.br](http://www.lej.org.br)).

Em relação ao aspecto disciplinar, a conduta da juíza Federal ELIZABETH LEÃO é objeto de apuração na esfera do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Segundo a informação prestada pelo Corregedor-Geral daquele TRF, foi instaurado o Processo Administrativo Disciplinar na sessão realizada no dia 11.03.2009, para apuração de suposta violação à **proibição de exercer o comércio** (art. 36, I, da LC 35, de 14.3.79 c/c o art. 28, III, da Lei 5.010, de 30.5.66), bem como a conduta de **patrocinar direta ou indiretamente interesse**

**privado perante a administração pública**, valendo-se da qualidade de agente público (art. 321 do CP e art. 35, I, LC 35/79).

A apreciação dos fatos, neste procedimento, restringe-se aos aspectos de legalidade dos termos de parceria entre o INQJ e órgãos do Poder Judiciário para a realização de leilões eletrônicos por intermédio da ferramenta LEJ – Leilões Eletrônicos Judiciais ([www.lej.org.br](http://www.lej.org.br)).

O LEJ – Leilão Eletrônico Judicial e Extrajudicial é um projeto do Instituto Nacional da Qualidade Judiciária – INQJ. Conforme informações extraídas do sítio eletrônico [www.lei.or.br](http://www.lei.or.br)<sup>1</sup>, *“trata-se de uma solução técnica desenvolvida especificamente para a realização da venda de bens em leilões judiciais, por meio do recebimento de lances tanto em pregão físico como via internet, com envolvimento de um número maior de compradores em relação ao leilão tradicional, propiciando a otimização das receitas nas vendas dos ativos disponíveis e garantindo transparência e competitividade no leilão”*.

A validade da utilização dessa ferramenta pelo Poder Judiciário, por efeito das parcerias firmadas com o INQJ, foi cuidadosamente analisada pela Corregedoria-Geral do TRF/3ª Região no Procedimento Administrativo nº 2008.01.0083, que ensejou a instauração do PAD contra a Juíza ELIZABETH LEÃO, bem como pelo Ministério Público Federal em dois inquéritos civis públicos instaurados sobre o tema.

A conclusão, nos procedimentos mencionados, é pela **ilegalidade** das parcerias e contratos firmados. O principal fundamento dessa conclusão reside na constatação de que o INQJ firma termos de parceria com órgãos públicos na condição de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, não se submetendo a procedimento licitatório, e, paralelamente, beneficia a sua sócia oculta, uma sociedade comercial denominada S4B DIGITAL DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIA MULTIMÍDIA LTDA, detentora da tecnologia de leilão eletrônico, com quem desenvolveu o Projeto LEJ – Leilão Eletrônico Judicial, sob a forma de sociedade em conta de participação (fls. 5 DOC66 a fls. 7 DOC68).

A Corregedoria do TRF/3ª Região realizou ampla instrução e análise técnica de documentos no âmbito do Procedimento Administrativo nº 2008.01.0083. Foram colhidos vários

---

<sup>1</sup> [http://www.lej.org.br/home/content/lej.org.br/pt/institutional/lej\\_definicao.jsp?m=sublej](http://www.lej.org.br/home/content/lej.org.br/pt/institutional/lej_definicao.jsp?m=sublej)



depoimentos de leiloeiros, juízes e servidores (INF26 ; fls. 59/62 do DOC9, 15/36 do DOC10 e fls. 60 do DOC15). Foram analisados diversos documentos, dentre os quais: Termo de parceria entre o INQJ e o TRT/15ª Região (fls. 12 – DOC12); Programa de Trabalho do INQJ (fls. 26 – DOC12); Cópia de um contrato entre o INQJ e um leiloeiro (fls. 29 – DOC14); Termo de Parceria entre o LEJ e as empresas de tecnologia que o executam (fls. 11 do DOC15); Termo de parceria entre a União (Ministério da Justiça) e o INQJ para implementação e gestão do projeto leilão.gov (fls. 87 – DOC16); e documentos que aprovaram a realização do Termo de Parceria entre a União e o INQJ - Nota Técnica emitida pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça (fls. 72 – DOC17), parecer da Advocacia Geral da União (fls. 77/82 – DOC20), bem como Parecer do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (fls. 51/56 – DOC21).

Em sua manifestação final no Procedimento Administrativo nº 2008.01.0083, a Juíza ELIZABETH LEÃO afirmou, em síntese, que não há qualquer ato abusivo, ilegal ou antiético no uso da ferramenta LEJ (Leilão Eletrônica Judicial). Pontuou *“que as parcerias firmadas pelo INQJ para utilização da ferramenta contêm cláusula de reinvestimento do superávit do percentual que recebe a título de administração da ferramenta e que esse reinvestimento é resultante dos princípios e objetivos que norteiam esta instituição que se consubstanciam na busca da melhoria da Justiça brasileira”*. Afirmou *“que o INQJ oferece ferramentas que possibilitam ao Poder Judiciário atuar com maior honestidade, transparência, segurança e eficiência e que, muito provavelmente, os leiloeiros sentiram-se ameaçados no controle do mercado de leilões com a entrada da Instituição”*. (fls. 42/65 do DOC16).

Contudo, o Órgão Especial do TRF/3ª Região deliberou pela instauração de processo administrativo disciplinar contra a Juíza ELIZABETH LEÃO, nos termos do voto do Corregedor-Geral, sob os seguintes fundamentos que destaco, dentre outros:

- a) A associação entre o INQJ e a empresa S4B ensejou a dominação do mercado de leilões eletrônicos judiciais, em prejuízo da concorrência entre os leiloeiros oficiais;
- b) O INQJ beneficia-se da condição de ser Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, para firmar termos de parceria com o poder público sem submeter-se à exigência de licitação;

- c) o prestígio da Juíza ELIZABETH LEÃO e do INQJ, composto por diversos magistrados, foi utilizado para obter com exclusividade os leilões judiciais de bens apreendidos e penhorados;
- d) um dia depois de obter a qualificação de OSCIP, o INQJ celebrou com a empresa Supermotor.Com.Br (atual S4B) contrato em conta de participação com o objetivo de desenvolver o projeto LEJ. Nesse contrato, o INQJ figura como sócio ostensivo, sendo responsável pela administração e gestão dos negócios do LEJ, em seu nome individual, sob sua própria e exclusiva responsabilidade.
- e) A empresa Supermotor.com.br (atual S4B) já possuía a tecnologia necessária para a realização de leilões eletrônicos antes de firmar o contrato com o INQJ;
- f) A escolha do INQJ pelo MJ para implementação do Projeto LEILÃO.GOV, resultado de um convênio de cooperação técnica para o combate à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos firmado entre o Ministério da Justiça e o Banco do Brasil, deu-se em razão de ser uma entidade sem fins lucrativos e credenciada no Ministério da Justiça e não porque detinha os conhecimentos técnicos necessários ao desenvolvimento do projeto;
- g) O contrato de sociedade em conta de participação entre o INQJ e a empresa S4B visava mascarar o fato de que a Juíza Federal ELIZABETH LEÃO, por intermédio do INQJ, qualificado como OSCIP, ofereceria aos órgãos governamentais serviços especializados de informática produzidos pela S4B, que deveriam ser licitados, se oferecidos pela S4B, ou contratados diretamente pelos leiloeiros indicados para os leilões.
- h) O INQJ operou como sociedade comercial, com o suposto propósito de desenvolver o Projeto LEJ – Leilão Eletrônico Judicial;
- i) *“No contrato de sociedade em conta de participação ocultou-se a empresa Supermotor.Com.Br. Ltda., porquanto ela, enquanto sociedade empresarial, se fosse celebrar contratos com o Poder Público, especificamente com o Poder Judiciário, estaria sujeita a procedimento licitatório, por força do que dispõe o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e o art. 1º da Lei 8.666/93. Com o recurso a este artifício, o INQJ pôde oferecer tecnologia para a realização de leilões judiciais online, sem necessidade de submeter-se a procedimentos licitatórios, por ostentar a qualidade de organização da sociedade civil de interesse público. Dessa forma, o contrato de sociedade em conta de participação visou mascarar o fato de que a Juíza Federal Elizabeth Leão, por intermédio do INQJ, qualificado como OSCIP, ofereceu aos órgãos governamentais serviços*

*especializados de informática produzidos pela S4B, que deveriam ser licitados, se oferecidos pela S4B, ou contratados diretamente pelos leiloeiros indicados para os leilões e isso a pretexto de desenvolver os mais variados objetivos sociais”* (Ementa da decisão no PA 2008.03.048459-0);

**j)** As atividades anteriormente citadas, desenvolvidas pelo INQJ, são incompatíveis com a qualidade de OSCIP, porquanto “*esta não pode e não deve exercer atividades econômicas típicas, como a prestação de serviços econômicos ou a comercialização de bens, tanto que o artigo 2º da lei nº 9.790/99 estabeleceu lista exaustiva de entidades que não podem qualificar-se como OSCIP e dentre elas catalogou as sociedades comerciais”* (Ementa da decisão no PA 2008.03.048459-0);

O voto do Corregedor-Geral do TRF/3ª Região contém aprofundada análise dos ajustes firmados pelo INQJ e a vinculação desse instituto com a sociedade comercial S4B Digital Desenvolvimento de Tecnologia Multimídia Ltda. A ementa da decisão do Órgão Especial do TRF/3ª Região sintetiza com muita clareza as questões discutidas no processo disciplinar ( nº 2008.03.00.048459-0), em análise que se aplica integralmente ao tema deste pedido de providências ()).

É importante destacar também as conclusões do Ministério Público Federal em dois inquéritos civis públicos que tratam do tema. O primeiro, instaurado no âmbito da Procuradoria da República no Distrito Federal (ICP nº 1.16.000.001147/2008-04) para apurar a o termo de parceria firmado pelo Ministério da Justiça com o INQJ. O segundo, instaurado na Procuradoria da República em Campinas (ICP Nº 06/2008 – autos 1.34.004.200043/2008-85), objetiva apurar a legalidade do termo de parceria firmado pelo INQJ e o Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região ( DOC 87). Transcrevo abaixo as informações prestadas pela Procuradoria da República:

*“No transcorrer das diligências investigatórias realizadas no bojo do Inquérito Civil Público nº 06/2008, da Procuradoria da República no Município de Campinas, foram identificadas irregularidades no Termo de Parceria firmado entre o TRT-15 e o INQJ.*

*De início, destaca-se que a celebração do Termo de Parceria em questão somente foi possível em razão da qualificação do INQJ como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei nº 9.790/1999, que restringe esta qualificação às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, como se observa de seu art. 1º, in verbis:*

[...]

*Ocorre que, conforme restou apurado, o INQJ, ao firmar o Termo de Parceria, o fez na condição de sócio ostensivo de uma sociedade oculta, denominada PROJETO LEJ, constituída sob a forma de sociedade em conta de participação. Essa sociedade ostenta, como sócio oculto, uma sociedade empresária (comercial), a S4B DIGITAL DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIA MULTIMÍDIA LTDA. (antiga SUPERMOTOR.COM.BR LTDA), detentora da tecnologia de leilão eletrônico.*

*[...]*

*Serve a comprovar a instituição da sociedade em conta de participação o contrato social firmado entre a empresa S4B e o INQJ. No instrumento social, restou estipulada uma composição societária original de 70% pela empresa S4B e 30% pelo INQJ. Após, mediante a primeira alteração do contrato social, cada um dos participantes passou a contar com 50% do patrimônio especial da sociedade.*

*No contrato social, consta como obrigação do INQJ na sociedade denominada Projeto LEJ “adotar o LEJ como um de seus projetos em carteira, disseminar o conceito geral do leilão eletrônico judicial e da aplicação do LEJ junto à Justiça, oferecer o LEJ como uma ferramenta de gestão de atividade de leilão judicial, intermediar a implantação do LEJ junto aos seus clientes e prospectar formas de integração do LEJ nos sistemas eletrônicos já existentes na Justiça”.*

*A implementação do PROJETO LEJ é, justamente, o objeto do Termo de Parceria firmado com o TRT-15, “de forma a tornar disponível ao Parceiro Público, no estado da arte, um projeto de leilão eletrônico para uso na Justiça, com a aplicação de metodologia que utiliza tecnologia online e que, dentro de todos os requisitos legais, alcança melhores resultados para os leilões judiciais”, conforme definido no Programa de Trabalho anexo ao Termo de Parceria.*

*É possível afirmar, portanto, que o INQJ, ao celebrar o Termo de Parceria, agiu na condição de sócio ostensivo da sociedade em conta de participação, sendo o “Projeto LEJ” a verdadeira entidade a estabelecer o Termo de Parceria com o TRT-15. Vale destacar que a existência da sociedade em conta de participação, e o fato de que o INQJ, ao apresentar-se perante o Poder Público, o fazia na condição de sócio ostensivo de uma sociedade oculta, não foram formalmente revelados ao TRT-15 à época da formalização do Termo de Parceria.*

*Embora o INQJ, em seu próprio nome, detenha a qualificação de OSCIP, fato é que não dispõe dessa qualificação a sociedade PROJETO LEJ, e muito menos a empresa S4B. Na realidade, o regramento da sociedade em conta de participação era indispensável para a viabilização do Termo de Parceria, já que apenas o sócio ostensivo – OSCIP – poderia obter a qualificação de OSCIP, o que não poderia ocorrer com a própria sociedade – PROJETO LEJ.*

*Como dito, a Lei nº 9.790/1999 prevê que Termos de Parceria somente podem ser firmados com OSCIP's (art. 9º), e, para a obtenção dessa qualificação, indispensável que se trate de sociedade sem fins lucrativos, o que não ocorre com o PROJETO LEJ e a empresa S4B. Aliás, a Lei proíbe expressamente que sociedades comerciais (empresárias) participem de Termos de Parceria, conforme prevê seu art. 2º, I, in verbis:*

*[...]*

*Uma vez que a celebração de Termo de Parceria dispensa procedimento licitatório e constitui meio de cooperação entre o Poder Público e o denominado Terceiro Setor, apenas aquelas sociedades – repita-se – qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público podem participar dessa*

*parceria. As sociedades comerciais, com fins lucrativos, não são de interesse público e, portanto, somente podem participar contratações com o Poder Público mediante o devido procedimento licitatório.*

*Consta, ainda, da alteração contratual da sociedade em conta de participação, que o PROJETO LEJ paga a seu sócio oculto – a empresa S4B - entre 40% a 50% dos valores brutos auferidos por leilão realizado, a título de “custos relativos aos serviços a serem prestados”. Essa cláusula contratual constitui indício de distribuição de excedentes, proibida pelo art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.790/1999, o que, mais uma vez, indica a impossibilidade de a sociedade PROJETO LEJ firmar Termo de Parceria com o Poder Público, ainda que o faça sob o nome individual de seu sócio ostensivo.*

*Ainda que se argumente, como consta da cláusula contratual, que não se trata de distribuição de excedentes, mas sim de remuneração pela prestação de serviços, está patente a irregularidade, pois as OSCIP's que firmam Termo de Parceria estão obrigadas a adotar, para a aquisição de bens e contratação de serviços, as regras de um regulamento próprio, que deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. É o que dispõe o art. 14, combinado com o art. 4º, I, da Lei nº 9.790/1999, in verbis:*

*[...]*

*Ou seja, a contratação, pelo INQJ, dos serviços prestados pela S4B, estaria condicionada à observância de um procedimento regular de seleção, previsto em regramento próprio. Porém, segundo apurado, o INQJ sequer conta com o regulamento de contratações, contrariando o que dispõe o art. 14 da legislação de regência.*

*Tampouco assistiria ao INQJ eventual alegação de que a ferramenta disponibilizada é única, e que, portanto, seria dispensável ou inexigível a seleção. É que seria imprescindível a justificação e comprovação da alegada inviabilidade de competição, seja para contratação pelo INQJ, seja para contratação direta pelo Poder Público, o que não foi feito. Além disso, há notícia da existência de outras soluções semelhantes no mercado (conforme consta do Inquérito Civil Público e também de depoimentos prestados perante a E. Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, juntados aos autos desse Pedido de Providências).*

*Assim, seria necessário justificar e comprovar, mediante regular procedimento de seleção, que o repasse de até 50% dos valores brutos auferidos a título de custos à empresa S4B, conforme consta de cláusula social, constitui efetivamente remuneração por serviços prestados em valor de mercado, sob pena de restar caracterizada indevida distribuição de excedentes.*

*De outra parte, apesar do repasse de até 50% dos valores brutos auferidos com os leilões eletrônicos à empresa S4B, são contabilizados à custa do INQJ os gastos com o pessoal envolvido, a infraestrutura de auditórios, a publicação de editais e a operação do sistema - incluindo o pessoal e os equipamentos que o operam -, ao passo que os custos da S4B limitam-se à hospedagem do sistema, incluindo sua manutenção, suporte, atualizações e processamento dos lances, como declarou o Diretor Executivo do INQJ, Dr. RODRIGO DO NASCIMENTO SANTOS.*

*Diante dessa situação, vale destacar que o INQJ nunca havia tido excedentes operacionais, estando em situação deficitária, conforme também declarado por seu Diretor Executivo, Dr. RODRIGO DO NASCIMENTO SANTOS. Assim, com o balanço de pagamentos que havia sido informado, não*

*sobravam recursos para aplicação na consecução do próprio objetivo social da OSCIP.*

*Nesse ponto, ressalva-se que, especificamente no Termo de Parceria firmado com o TRT-15, consta cláusula de reinvestimento de 6% dos valores brutos auferidos com os leilões em iniciativas que visem a melhoria do desempenho dos leilões.*

*Por fim, destaca-se que os recursos auferidos nos leilões, apesar de serem recebidos diretamente de arrematantes particulares, caracterizam-se como recursos provenientes do Poder Público para os fins da Lei nº 9.790/1999, porquanto oriundos ou vinculados da celebração do Termo de Parceria. Assim, incabível a alegação de que, por receber os recursos dos leilões diretamente de particulares, não estaria o INQJ estritamente vinculado à observância dos ditames da Lei nº 9.790/1999.*

*Diante disso, foi expedida a Recomendação nº 19/2008/PRM/CAMP, para que o TRT-15 suspendesse, por ilegalidade, a vigência e a execução do Termo de Parceria celebrado com o INQJ, para a implantação do PROJETO LEJ.*

*Em resposta à Recomendação, o TRT-15 informou acerca da tramitação desse Pedido de Providências, e sugeriu que se esperasse a decisão desse Conselho Nacional de Justiça acerca do tema, “aguardando, por derradeiro, novel determinação dessa pleclara unidade vinculada à Procuradoria da República”.*

As análises jurídicas realizadas no âmbito do PAD em curso no TRF/3ª Região e nos inquéritos civis instaurados no âmbito do MPF revelam à saciedade a ilegalidade dos termos de parceria firmados pelo INQJ com órgãos do Poder Judiciário, sem licitação, com o intuito de implementar a ferramenta LEJ – Leilão Eletrônico Judicial.

É possível perceber da leitura dos pareceres e notas técnicas que precederam os termos de parceria firmados pelo INQJ com o Ministério da Justiça e com o Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, que os órgãos públicos envolvidos não obtiveram a informação de que a OSCIP mantinha sociedade com a empresa S4B para a consecução dos seus objetivos. Em síntese, a existência de sociedade entre o INQJ e a empresa S4B parece ter sido omitida pela OSCIP na celebração de parcerias com o Poder Público. É o que se extrai dos seguintes documentos: Nota Técnica emitida pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça (fls. 72 – DOC17); parecer da Advocacia Geral da União (fls. 77/82 – DOC20); Parecer do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (fls. 51/56 – DOC21); Parecer da Assessoria Jurídica do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (fls. 9 DOC55 à fls. 13 DOC56); Parecer da Diretoria-Geral de Coordenação do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (fls. 14 DOC 56 à fls. 4 DOC57).

A instrução realizada no Inquérito Civil Público instaurado na Procuradoria da República em Campinas indica que a tecnologia disponibilizada ao INQJ pela S4B DIGITAL DESENVOLVIMENTO TECNOLOGIA MULTIMÍDIA LTDA. não seria a única existente no mercado. De qualquer modo, a dispensa ou inexigibilidade de licitação, por esse fundamento, exigiria justificada comprovação da inviabilidade de competição.

O Corregedor-Geral do TRF/3ª Região destaca no seu voto que a empresa Supermotor.Com.Br Ltda (S4B) quando firmou contrato de sociedade em conta de participação com o INQJ já detinha o conhecimento necessário e desenvolvera o programa que possibilitava o leilão eletrônico judicial. Saliencia o Corregedor-Geral que as inovações na ferramenta não dependeram da participação do INQJ, que não detinha, entre seus associados e empregados, pessoas com conhecimentos especializados para desenvolvimento da tecnologia em referência.

O que importa considerar, portanto, é que o INQJ, valendo-se de sua condição de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, firmou termos de parceria com órgãos do Poder Judiciário para oferecer serviços especializados de informática produzidos pelo **sócio oculto**, a **sociedade empresária** S4B DIGITAL DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIA MULTIMÍDIA LTDA. (antiga SUPERMOTOR.COM.BR LTDA). Ressalte-se a necessidade de **licitação**, se esses serviços fossem contratados diretamente com a empresa S4B. Essa atuação do INQJ como sócio ostensivo da sociedade em conta de participação é incompatível com a sua qualidade de OSCIP, como bem assinalou o Corregedor-Geral. A celebração dessas parcerias entre o INQJ e órgãos públicos, inclusive o TRT da 15ª Região, caracteriza burla aos princípios vetores da Administração Pública.

Em razão do exposto, julgo procedente o pedido de providências para **1) determinar** ao TRT da 15ª Região suspenda a execução e proceda ao desfazimento do termo de parceria firmado com o Instituto Nacional de Qualidade Judiciária – INQJ, que tem por objeto a implementação e gestão Projeto LEJ - Leilão Eletrônico Judicial; **2) recomendar** a todos os Tribunais que suspendam a execução e procedam ao desfazimento dos termos de parceria firmados com o Instituto Nacional de Qualidade Judiciária – INQJ, sem realização de procedimento licitatório, que tenham por objeto a implementação e gestão Projeto LEJ - Leilão Eletrônico Judicial.

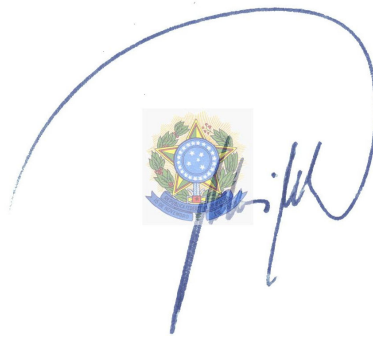
É como voto.

Intimem-se o INQJ e o Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

Comunique-se o teor desta decisão aos Tribunais de Justiça dos Estados, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho.

Encaminhem-se cópias da presente decisão ao Ministério Público Federal, através da Procuradoria da República no Distrito Federal e da Procuradoria da República no Município de Campinas.

Brasília, 14 de abril de 2009.



**JOSÉ ADONIS CALLOU DE ARAÚJO SÁ**  
**Conselheiro Relator**