

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

---

# **Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos**

AULA 5

Matriz de Responsabilização

---

© Copyright 2013, Tribunal de Contas de União

<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

#### RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Tribunal de Contas da União  
Secretaria Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa  
2a Diretoria de Desenvolvimento de Competências  
Serviço de Planejamento e Projetos Educacionais

#### CONTEUDISTAS

Guilherme Barbosa Netto  
Maurício Oscar Bandeira Maia

#### TRATAMENTO PEDAGÓGICO

Flávio Sposto Pompeo

#### RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Tribunal de Contas da União  
Secretaria Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa  
Centro de Documentação  
Editora do TCU

#### PROJETO GRÁFICO

Ismael Soares Miguel  
Paulo Prudêncio Soares Brandão Filho  
Vivian Campelo Fernandes

#### DIAGRAMAÇÃO

Vanessa Vieira

#### **Atenção!**

*Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em junho de 2013. As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva do autor e podem não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.*

## Aula 5 - Matriz de Responsabilização

*O que é uma matriz de responsabilização e quais são seus principais objetivos?*

*Quais passos são necessários para bem caracterizar a responsabilidade, perante o TCU, de um agente público ou privado por irregularidades?*



*Como avaliar a culpabilidade do agente e propor um encaminhamento consentâneo com sua conduta?*

Neste capítulo, valendo-nos dos conceitos estudados anteriormente, especialmente daqueles constantes do capítulo 1, nós traçaremos um breve roteiro para o preenchimento da matriz de responsabilização.

Veremos que a matriz de responsabilização é uma ferramenta útil para identificar os responsáveis por irregularidades, especificar as condutas impugnadas, estabelecer as relações de causa e efeito e, finalmente, aferir a culpabilidade dos agentes, propondo um encaminhamento compatível com as circunstâncias do caso examinado.

Também abordaremos rapidamente a questão da culpabilidade dos agentes, fornecendo mais subsídios à correta responsabilização de pessoas físicas e jurídicas perante o TCU.

Para facilitar o estudo, este tópico está organizado da seguinte forma:

|   |    |
|---|----|
| AULA 5 – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO .....            | 3  |
| 1. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO .....                  | 5  |
| 2. PREENCHIMENTO DA MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO ..... | 6  |
| 2.1 Responsável.....                                  | 6  |
| 2.2 Período de exercício.....                         | 7  |
| 2.3 Conduta .....                                     | 8  |
| 2.4 Nexo de Causalidade.....                          | 8  |
| 2.5 Culpabilidade .....                               | 9  |
| SÍNTESE .....   | 12 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                      | 12 |

---

Ao final desta aula, esperamos que você tenha condições de

- Conhecer e saber usar uma matriz de responsabilização;
- Identificar adequadamente os responsáveis por condutas irregulares;
- Descrever as condutas praticadas por agentes públicos e/ou privados em desconformidade com o ordenamento jurídico pátrio;
- Estabelecer a relação de causalidade entre a conduta praticada pelo agente e o resultado irregular detectado;
- Avaliar a culpabilidade e formular propostas de encaminhamento compatíveis com a responsabilização analisada.

Pronto para começar?

Então, vamos.

## 1. Matriz de Responsabilização

---

Conforme definido na Portaria Adplan n. 1/2010 (BRASIL, 2010, p. 26), a matriz de responsabilização permite a verificação da responsabilidade pelo achado e deve ser preenchida sempre que houver achados que se constituam em irregularidades, cuja proposta de encaminhamento seja pela audiência ou citação de responsáveis, e somente para esses achados.

Caso não hajam achados ou estes não constituam irregularidades, a matriz não deve ser preenchida.

Em outras palavras, a matriz de responsabilidade é uma ferramenta útil à disposição do auditor para que ele possa melhor fundamentar uma proposta de citação ou audiência de responsáveis, estabelecendo um “roteiro” mínimo para a discriminação da conduta, do resultado e dos responsáveis pela ocorrência.

Posteriormente, no momento do recebimento de eventuais defesas apresentadas pelas partes, a matriz será também de grande valia, na medida em que ajudará o auditor no exame do teor dos argumentos trazidos, permitindo-lhe avaliar se os esclarecimentos conseguem desconstituir a falha observada, se atenuam a reprovabilidade da conduta do responsável, se demonstram que o agente não integrou a linha de causa/efeito da irregularidade, enfim, fornecendo importantes subsídios para um exame de mérito mais consistente.

A matriz tem por objetivos principais os seguintes:

- Identificar os agentes responsáveis pela ocorrência lesiva e caracterizar a sua responsabilidade;
- Identificar a conduta (ação ou omissão) culposa ou dolosa do agente;
- Evidenciar a relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado ilícito observado;
- Avaliar a reprovabilidade da conduta e a culpabilidade do agente (atenuantes/agravantes);
- Definir adequadamente as propostas de encaminhamento para as irregularidades constatadas.

| ACHADO  | RESPONSÁVEL  | PERÍODO DE EXERCÍCIO  | CONDUTA   | NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)   | CULPABILIDADE  |
|---|--|---|---|---|--|
| Descrever somente os títulos dos achados que constituem irregularidades | Indicar, além do nome, o cargo e o CPF do responsável pessoa física. (2.1) | Indicar sempre e para todos os responsáveis o período de exercício. (2.2) | Devem constar da coluna "Conduta":<br>- ação corpórea - verbos no infinito, evidências e conduta correta.<br>- omissão - norma e ação correta (2.3) | Evidenciar a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito.<br>...resultou...<br>...propiciou...<br>...possibilitou... (2.4) | Avaliar a reprovabilidade da conduta, trazendo resposta aos questionamentos propostos nas instruções de preenchimento da matriz. (2.5) |

### MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

TC n.º \_\_\_\_\_ Fiscalis n.º \_\_\_\_\_

ÓRGÃO/ENTIDADE: Declarar o nome do(s) principal(is) órgão(s)/entidade(s) auditado(s)

**Equipe de Auditoria:** \_\_\_\_\_

**Supervisor:** \_\_\_\_\_

Nome e matrícula

Nome e matrícula

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 2. Preenchimento da Matriz de Responsabilização

### 2.1 Responsável

O responsável pela irregularidade, falha ou impropriedade detectada pelo Tribunal deve ser devidamente identificado, com nome, CPF e com a descrição do cargo, função, atribuição, tarefa ou de outros elementos distintivos que o atribuam competência para agir no âmbito da ocorrência tida como irregular.

A irregularidade pode ser atribuída a uma pessoa ou a um grupo de pessoas, como uma comissão de licitação, um conselho de administração,

uma diretoria colegiada, devendo todos os seus componentes ser identificados, com a conseqüente individualização da conduta de cada qual.

Cabe registrar que, no caso de responsabilização solidária, deve ser apontada a causa para que um agente responda juntamente com o outro, ou seja, a sua atuação concorrente para a ocorrência do dano e/ou o cometimento da irregularidade.

Da mesma maneira, também é importante lembrar que, em se tratando de responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública, o TCU firmou o entendimento de que “na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano” (Acórdão n. 2.763/2011 – Plenário).

Outra menção digna de nota nessa esfera de atribuição de responsabilidades é a atinente à interpretação da Súmula n. 187, a qual era no sentido da necessidade de haver um agente público para que o particular pudesse ser responsabilizado pelo Tribunal, entendimento esse recentemente modificado pelo TCU, conforme visto no capítulo 4 deste Curso.

## 2.2 Período de exercício

A delimitação do período de ocorrência da falha e o período em que o agente detinha competência de atuação na área em que verificada a irregularidade é importante para fixar responsabilidades, sopesar circunstâncias agravantes e atenuantes, e, eventualmente, atuar na dosimetria da pena, considerando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Com efeito, deve-se atentar para períodos de férias, licenças, substituições do titular, e outras circunstâncias que afastam determinada pessoa da linha de responsabilização, devendo, por outro lado, incluir-se outros agentes efetivamente participantes do ato impugnado.

O período deve ser esclarecido e especificado de forma objetiva, sem informações genéricas do tipo “durante todo o período analisado”.

## 2.3 Conduta

Neste campo o auditor deverá descrever a atuação do responsável que contribuiu ou determinou a ocorrência da irregularidade. Não se cuida, aqui, de descrever a irregularidade, e sim o ato do gestor que a deu causa.

Caso a violação seja a normativos internos do órgão ou ente, devem tais normativos ser identificados pelo auditor e juntados aos autos, com vistas a possibilitar a sua interpretação e análise por outros setores ou pessoas pelos quais o processo tramite.

As condutas devem ser descritas com **verbos no infinitivo** que expressem o ato praticado (**fazer isso**), mencionando-se, ainda, qual seria a conduta correta que deveria ter sido adotada (**quando deveria ter feito aquilo**).

São exemplos de descrições de condutas, fornecidos pelo próprio normativo disciplinador da matéria no Tribunal (Portaria Adplan n. 1/2010), os seguintes:

- “**assinar** o contrato n.º X (fls. xx/yy), por dispensa, em hipótese não prevista em lei, **quando deveria** ter realizado procedimento licitatório;
- **atestar** as faturas X, Y e Z (fls. xx/yy) com valores acima daqueles previstos no contrato K, **quando deveria** ter glosado os valores superiores aos contratuais”; (condutas comissivas)
- “**não adotar** providências com vistas à apuração dos fatos, à identificação dos responsáveis, à quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao Erário, contrariando o disposto no artigo primeiro da IN-TCU 56/2007, **quando deveria** ter instaurado o devido processo de tomada de contas especial” (conduta omissiva).

## 2.4 Nexo de Causalidade

O nexo de causalidade, como já visto no capítulo 1, é o liame entre o agir do responsável e o resultado. É necessário que se evidencie a correlação entre a conduta e o resultado, demonstrando-se ter agido o agente ao menos com culpa.

A Portaria Adplan n. 1/2010 traz as seguintes orientações sobre o tema:



“95. O nexo de causalidade é o aspecto da responsabilização mais difícil de ser caracterizado e, portanto, o mais fácil de ser atacado quando da interposição de recursos às deliberações do Tribunal.

96. A demonstração da culpa é essencial, para que se possa demonstrar o nexo de causalidade. A inexistência de nexo de causalidade significa que o gestor não pode ser responsabilizado pelo resultado.

97. Para facilitar a verificação da existência de culpa e o preenchimento do campo ‘nexo de causalidade’, pode-se, hipoteticamente, retirar do mundo a conduta do responsável e se perguntar se ainda assim o resultado teria ocorrido e, caso positivo, se teria ocorrido com a mesma gravidade. Se a resposta for sim, é preciso ver ainda se o responsável agiu com culpa (imprudência, imperícia ou negligência) ou dolo (intenção de provocar o resultado ilícito ou aceitação do risco de que ele ocorresse). Se a resposta for novamente sim, isso significa que há nexo de causalidade entre a sua conduta e o resultado. O ‘nexo de causalidade’ evidencia a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito. Devem ser utilizados verbos como resultou, propiciou, possibilitou. Por exemplo:

- a assinatura do contrato n.º X, por dispensa indevida, resultou na aquisição de serviços sem a realização de procedimento licitatório;
- o atesto das faturas X, Y e Z com valores acima daqueles previstos no contrato K, propiciou pagamentos indevidos em montantes superiores aos contratuais;
- a assinatura do contrato n.º X resultou na contratação de pessoal terceirizado para ocupação de cargos efetivos;
- a omissão no dever de fiscalizar propiciou a ocorrência de execução financeira de 55% com correspondente execução física de 0%”.

## 2.5 Culpabilidade

O vocábulo culpabilidade é encontrado em todos os manuais de Direito Penal. Costuma-se dizer que a culpabilidade é a reprovabilidade da conduta do agente, um juízo de censura em relação ao ato praticado ou que deixou de ser praticado por quem tinha o dever de fazê-lo.

---

Na terminologia penal, diz-se que é um juízo de reprovação pessoal sobre a conduta típica (comportamento humano que é descrito pela lei como infração penal) e antijurídica (ilícita).

Sob essa ótica, a culpabilidade surge como um pressuposto para a aplicação da pena. Assim, é possível que o agente, mesmo que tenha praticado um ato descrito como crime (típico) e ilícito (contrário ao ordenamento jurídico, sem uma causa de exclusão de ilicitude), não responda penalmente pelo crime que praticou. Isso ocorrerá se ele estiver amparado por uma das três excludentes de culpabilidade:

- a. inimputabilidade;
- b. potencial desconhecimento da ilicitude;
- c. inexigibilidade de conduta diversa.

Mas há outro sentido para o termo culpabilidade. E ele está voltado para a medição ou gradação da própria pena. Nesse segundo sentido, quanto mais a conduta é reprovável, mais severa deve ser a reprimenda.

No âmbito do TCU, a ideia de valoração do grau de censura da conduta do agente pode ser constatada em diversas deliberações. Por vezes, aponta-se que o ato foi praticado em desconformidade com a lei, que houve uma irregularidade, sinaliza-se para a presença de culpa, ocasionalmente leve ou levíssima, mas, pela análise das diversas circunstâncias do caso concreto, conclui-se que não há censura suficiente para apenar a pessoa. É o que se extrai, por exemplo, da conclusão do Voto condutor do Acórdão nº 662/2003 – Plenário, quando o Relator, após registrar várias atenuantes, afirmou: *“ante este quadro, creio que a conduta do responsável, embora irregular, não possui culpabilidade suficiente para ensejar aplicação de multa”*.

Com efeito, o exame da jurisprudência do TCU revela que são considerados vários fatores no exame da conduta do agente e do grau de reprovação do ato que praticou. Por vezes, são considerados pareceres, dificuldades na interpretação da norma, a própria gravidade da conduta frente à gestão dos recursos, a existência de diversas soluções possíveis, o confronto de princípios em jogo etc.

Diversas dessas circunstâncias acabam constituindo um conjunto de elementos para a aferição da boa-fé daquele que praticou o ato, conceito aberto que tem sido ponderado para fins de aplicação de sanção.

Para fins de preenchimento da matriz de responsabilização, a análise de culpabilidade pretende avaliar a reprovabilidade da conduta do responsável e deve levar em conta os seguintes questionamentos:

- a. Houve boa-fé do responsável?
- b. O responsável praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico?
- c. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara?
- d. Era razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam? Caso afirmativo, qual seria essa conduta?

Para preencher a coluna de “culpabilidade” da matriz de responsabilização, basta preencher as simples respostas aos questionamentos antes mencionados, conforme o seguinte exemplo, fornecido pelas Orientações para Auditorias de Conformidade (BRASIL, 2010, p. 32):

- Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável.
- O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico.
- É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.
- É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável (citar a conduta diversa. Sugestão: use a seguinte expressão: “*Deveria o responsável ter feito isso em vez de ter feito aquilo*”).

Circunstâncias como morte impedem a aplicação de multa ao responsável, devendo tal situação ser considerada no momento da avaliação da culpabilidade pelo auditor, o mesmo valendo para as pessoas jurídicas, para as quais não é aplicável esse exame de reprovabilidade.

## Síntese

---



Nesta aula, estudamos a matriz de responsabilização nos moldes em que é disciplinada e utilizada atualmente pelo TCU.

Traçamos os principais objetivos dessa matriz, vimos os elementos que a compõem e também estabelecemos alguns critérios para o seu adequado preenchimento.

Percebemos que a matriz é uma ferramenta que facilita o trabalho desempenhado pelo auditor, sistematizando a análise de condutas e a atribuição de responsabilidade por irregularidades detectadas nos processos em trâmite no Tribunal.

Concluimos esta aula convidando os participantes a utilizarem o fórum para esclarecimentos de dúvidas.

## Referências bibliográficas

---

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria Adjunta de Fiscalização (Adplan). Portaria Adplan 1/2010 - Orientações para elaboração da matriz de responsabilização. Boletim do Tribunal de Contas da União Especial, Brasília, ano XLIII, n. 3, 9 Fev. 2010. Disponível na Biblioteca virtual do curso.