



REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ISSN 2176-9036

Vol. 12, n. 2, Jul./Dez, 2020

Sítios: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>

<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente>

Artigo recebido em: 09.09.2019. Revisado por pares em: 13.11.2019. Reformulado em: 13.12.2019. Avaliado pelo sistema double blind review.

DOI: 10.21680/2176-9036.2020v12n2ID18732

Diamante da fraude: evidências empíricas nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) dos municípios brasileiros

The fraud diamond: empirical evidence in the external demand reports of the Ministry of Transparency and General Comptroller of the Union (CGU) of Brazilian municipalities

Diamante del fraude: evidencia empírica en los informes de demanda externa del Ministerio de Transparencia y Contraloría General de la Unión (CGU) de los municipios brasileños

Autores

Ana Luiza Pedrosa Paschoal

Graduanda em Contabilidade, Instituição: Universidade Federal de Viçosa - UFV, Departamento de Administração e Contabilidade, Endereço: Minas Gerais (MG), Viçosa, CEP 36570-081, Rua dos Estudantes, Nº 5, Centro, Telefone: (31) 98699-8922.

Identificadores (ID):

Research Gate: https://www.researchgate.net/profile/Ana_Luiza_Paschoal

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0780-3458>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9194365697313736>

E-mail: analuiza.paschoal@gmail.com

Nálbia de Araújo Santos

Doutora em Controladoria, Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa - UFV, Departamento de Administração e Contabilidade, Endereço: Minas Gerais (MG), Viçosa, CEP 36570-242, Rua Padre Anchieta, 90/504, Ramos, Telefone: (31) 3612-7021.

Identificadores (ID):

Research Gate: https://www.researchgate.net/profile/Nalbia_Santos2

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-6259-1446>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6503104655331343>

E-mail: nalbia@ufv.br

Walmer Faroni

Doutor em Administração, Finanças Públicas, Universidade Federal de Viçosa - UFV, Departamento de Administração e Contabilidade, Endereço: Minas Gerais (MG), Viçosa, CEP 36570-250, Rua Antônio Torres, 145/302, Bairro Ramos, Telefone: (31) 99965-2222.

Identificadores (ID):

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2522115030733208>

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9655-8935>

E-mail: w.faroni@ufv.br

Resumo

Objetivo: Este estudo objetivou identificar e classificar as evidências de irregularidades encontradas pelos auditores e as justificativas dos gestores, presentes nas constatações e manifestações descritas nos relatórios da CGU, como os seguintes fatores: oportunidade, pressão, racionalização e a capacidade. Adicionalmente, analisa-se o perfil das evidências encontradas conforme características geográficas e populacionais dos Municípios brasileiros auditados pela CGU.

Metodologia: A interpretação do conteúdo dos relatórios de demanda externa foi fundamentada na técnica de análise de conteúdo e, a análise dos dados foi realizada com base em estatísticas descritivas, utilizando uma mostra de 259 relatórios de um total inicial de 725 relatórios. Os relatórios de Demanda Externa da CGU foram escolhidos em virtude de seu conteúdo possibilitar coletar informações relativas aos quatro constructos propostos no Diamante da Fraude.

Resultados: O estudo permitiu observar a presença dos quatro fatores da estrutura conceitual do Diamante da Fraude nas constatações dos auditores, e justificativas dos gestores descritas nos relatórios da CGU. Assim, os resultados apontam que as teorias do Triângulo e Diamante da Fraude podem explicar a ocorrência da prática de atos fraudulentos por parte dos gestores municipais brasileiros. Outro achado foi a significativa frequência de oportunidades para a execução de ato fraudulento. O elemento capacidade também se mostrou frequente nos achados do estudo, demonstrando que o cargo ocupado pelo indivíduo pode estar associado à ocorrência de irregularidades. Os constructos racionalização e pressão foram observados com menor frequência no conteúdo dos relatórios de fiscalização.

Contribuições do Estudo: Esses indicadores podem revelar possíveis ações de ineficácia, ineficiência, não efetividade social, risco político, risco moral e risco de investimento na aplicação dos recursos dos programas.

Palavras-chave: Auditoria. Fraude. Relatórios de Demanda Externa. Diamante da Fraude.

Abstract

Purpose: This study aims to identify the evidence of irregularities found by the auditors and the justifications expressed by the manager as the following factors: opportunity, pressure, rationalization and capacity. Additionally, analyze or profile the characteristics found according to geographical and population characteristics of the Brazilian Municipalities audited by the CGU.

Methodology: The interpretation of the content of the external demand reports was based on the content analysis technique and the data analysis was performed based on descriptive statistics, using a sample of 259 reports out of an initial total of 725 reports. The CGU External Demand reports were chosen because of their content to collect information regarding the four constructs proposed in the Fraud Diamond.

Results: The findings allowed us to observe the presence of the four factors of the fraud diamond conceptual framework in the auditors 'findings and managers' justifications, presented

in the CGU reports. Thus, the results indicate that the Triangle and Diamond Theories of Fraud may explain the occurrence of fraudulent acts by Brazilian municipal managers. Another finding, the frequency of the opportunities was significant for managers to commit fraudulent acts, due to monitoring failures or internal control systems. The ability element was also frequent in the study findings, demonstrating that the position held by the individual may be a factor associated with the occurrence of irregularities. The frequency of the rationalization and pressure categories was lower. The category of rationalization was observed mainly in the moral justifications presented by the managers.

Contributions of the Study: These indicators may reveal possible actions of ineffectiveness, inefficiency, social ineffectiveness, political risk, moral hazard, and investment risk in the application of program resources.

Keywords: Audit. Fraud. External Demand Reports. The Fraud Diamond.

Resumen

Objetivo: Este estudio tuvo como objetivo identificar y clasificar la evidencia de irregularidad encontrada por los auditores y las justificaciones de los gerentes, presentes en los hallazgos y manifestaciones descritos en los informes de la CGU, como los siguientes factores: oportunidad, presión, racionalización y capacidad. Además, analizó el perfil de la evidencia encontrada de acuerdo con las características geográficas y de población de los municipios brasileños auditados por la CGU.

Metodología: La interpretación del contenido de los informes de demanda externa se basó en la técnica de análisis de contenido y el análisis de datos se realizó en base a estadísticas descriptivas utilizando una muestra de 259 informes de un total inicial de 725 informes. Los informes de demanda externa de la CGU se eligieron debido a su contenido para recopilar información sobre las cuatro construcciones propuestas en el Fraud Diamond.

Resultados: El estudio permitió observar la presencia de los cuatro factores del marco conceptual del Diamante del Fraude en los hallazgos de los auditores, y las justificaciones de los gerentes descritos en los informes de la CGU. Por lo tanto, los resultados indican que las Teorías del triángulo y diamante del fraude pueden explicar la ocurrencia de actos fraudulentos por parte de los administradores municipales brasileños. Otro hallazgo fue la frecuencia significativa de oportunidades para realizar actos fraudulentos. El elemento de capacidad también fue frecuente en los hallazgos del estudio, lo que demuestra que la posición que ocupa el individuo puede estar asociada con la aparición de irregularidades. Las construcciones de racionalización y presión se observaron con menos frecuencia en el contenido de los informes de inspección.

Contribuciones del Estudio: Estos indicadores pueden revelar posibles acciones de ineficacia, ineficiencia, ineficacia social, riesgo político, riesgo moral y riesgo de inversión en la aplicación de los recursos del programa.

Palabras clave: Auditoría. Fraude. Informes de demanda externa. Diamante del Fraude.

1 Introdução

De acordo com a *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) (s.d, s.p), a fraude pode ser conceituada como uma alteração consciente da verdade ou ocultação de um fato material para induzir que a outra parte possa agir em seu prejuízo. Por conseguinte, a fraude inclui qualquer ato intencional ou deliberado para privar outra propriedade ou dinheiro por meio de dolo, engano ou outros meios injustos (ACFE, s.d, s.p).

Nesse Contexto, ressalta-se que o combate à fraude é uma das atribuições do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) que é responsável por “dar o devido tratamento às representações ou denúncias relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público recebidas” (CGU, 2015, s.p). Para cumprir com essa responsabilidade atribuída pela Lei n.º 10.683/2003, a CGU realiza ações investigativas, que “consistem em trabalhos especiais, dotadas de processos, procedimentos e instrumentais específicos”. Esses trabalhos permitem coletar evidências e um contexto para a execução de trabalhos de auditoria, no qual o foco é o efetivo combate à corrupção.

Na CGU as ações investigativas são executadas em três frentes distintas de trabalho: Demandas Externas, Auditorias Especiais e Operações Especiais. Segundo a CGU (s.d, s.p), as Demandas Externas “são denúncias, requisições de ações de controle e pedidos de informação acerca da aplicação de recursos públicos federais encaminhados à CGU por administradores públicos, representantes de entidades, cidadãos e outros”. Os Relatórios de Demandas Externas informam as justificativas ou manifestações do gestor sobre as impropriedades analisadas pelos auditores da CGU, além das constatações apontadas pelos auditores.

Este estudo tem por objetivo explorar o conteúdo dos Relatórios de Demandas Externas para identificar quatro fatores ou condições gerais presentes quando ocorre a fraude, que são a oportunidade, o incentivo, a atitude ou racionalização e a capacidade. Utilizou-se a base conceitual do Diamante da Fraude de Wolfe e Hermanson (2004), que utiliza da teoria do Triângulo da Fraude de Cressey (1953), acrescida do vértice capacidade, visando identificar os motivos ou incentivos para que a fraude ocorra, para identificar e classificar os indícios de fraude constatados nos relatórios de fiscalização da CGU sobre a execução dos recursos federais e as justificativas apresentadas pelos agentes públicos. Espera-se identificar os quatro fatores da estrutura conceitual do Diamante da Fraude nas evidências e justificativas descritas nos Relatório de Demandas Externas da CGU, quando os auditores constatarem os atos de fraude praticados pelos agentes públicos.

Este estudo pretende responder: **Qual é o perfil das evidências encontradas pelos auditores e das justificativas manifestadas pelo gestor classificadas com base na estrutura conceitual do Diamante da Fraude?** Para responder a esta questão, pretende-se: (1) identificar e classificar as evidências encontradas pelos auditores e as justificativas manifestadas pelo gestor como os seguintes fatores: oportunidade, incentivo, racionalização ou atitude e a capacidade; (2) apresentar e analisar o perfil das evidências encontradas pelos auditores e as justificativas manifestadas pelo gestor, com base na estrutura conceitual do Diamante da Fraude, conforme características geográficas e populacionais dos Municípios brasileiros auditados pela CGU. O trabalho também pode trazer evidências empíricas inéditas acerca do perfil dos municípios brasileiros com base na estrutura conceitual do Triângulo e Diamante da Fraude.

Uma contribuição deste trabalho é para o desenvolvimento de pesquisas que utilizam o conteúdo dos resultados de auditorias divulgados nos Relatórios de Fiscalização da CGU para avaliar o nível das irregularidades nos municípios, por explorar as informações sobre as justificativas manifestadas pelo gestor público. Outra contribuição, é a análise do conteúdo dos

Relatórios identificando e classificando seus resultados e as manifestações dos gestores considerando os seguintes vértices: oportunidade, incentivo, racionalização ou atitude e capacidade. Essa análise pode sugerir suposições a serem exploradas em futuras pesquisas. Além disso, o trabalho contribui de forma prática para a melhoria do controle da gestão dos orçamentos públicos no país se utilizados por órgãos de controle interno ou externo.

Este artigo está estruturado em cinco seções, além da introdução. A segunda seção apresenta uma revisão da literatura acerca da estrutura conceitual e de estudos anteriores com base no Triângulo da Fraude. A terceira seção abrange os procedimentos metodológicos para realizar o estudo e atender aos objetivos propostos. Na quarta seção, descrevem-se possíveis resultados esperados, como a frequência em que foi possível observar os vértices do diamante da fraude nas justificativas dos gestores e nas constatações dos auditores, sendo que os vértices oportunidade e capacidade tiveram maior incidência que os demais. Além disso, posteriormente apresentam-se algumas considerações finais, reafirmando os achados de Dellaportas (2013), que criticou a Teoria do Triângulo da Fraude, e mostrando a contribuição do trabalho ao apresentar indicadores relevantes para o monitoramento e avaliação do comportamento do agente público e do ambiente de controle interno.

2 Revisão da Literatura

2.1 Triângulo e o Diamante da Fraude

As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que são adotadas pelos Tribunais de Contas brasileiros, definem o termo fraude como “ato voluntário intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, informações, registros e demonstrações” (TCU, 2011). Assim, há a presença de dolo no ato de fraude, visto que existe a intenção do indivíduo de causar algum tipo de dano ao erário público.

Para explicar os fatores que conduzirão o indivíduo a cometer o ato de fraude Cressey (1953) propôs a teoria do Triângulo da Fraude. Segundo Cressey (1953), são três vetores presentes de forma conjunta que conduzem ao comportamento fraudulento, chamados de oportunidade, pressão e racionalização. O primeiro fator refere-se à percepção pessoal de haver oportunidade para realizar o ato de fraude, tendo como ideia geral que o fraudador percebe o quão vulnerável está o ambiente para que possa executar a fraude. O segundo é descrito pelos termos pressão ou necessidades, visto que representa os incentivos contextuais para o indivíduo realizar a fraude, podendo os desejos e as aspirações individuais serem pressões para o alcance de metas. O terceiro fator representa o dilema ético do indivíduo, já que precisa justificar para si e para os outros que seu ato de fraudar não é errado. O dilema ético reside na consciência do indivíduo sobre o certo e o errado, sobre sua percepção moral se sua ação é correta ou não.

Ressalta-se que nas ISSAI os três fatores propostos por Cressey (1953) são considerados. Na ISSAI 1240, que dispõe sobre as obrigações do auditor em relação a fraude em uma auditoria financeira, orienta o auditor que, quando a fraude acontece no setor público, frequentemente ele encontrará as três seguintes condições: incentivos ou pressões, oportunidade e racionalização ou atitude. Entretanto, o processo de auditoria não se centra apenas na detecção de fraudes, sendo a fraude um dos achados da auditoria.

De acordo com as Normas de Auditoria Governamental (NAG) 30 (TCU, 2011), que trata do planejamento e execução dos trabalhos, os achados de auditoria são qualquer fato significativo encontrado comparado com o critério de auditoria estabelecido. Essa situação

encontrada deve ser comprovada por evidências. Um achado é considerado negativo, pela NAG 30 (TCU, 2011), quando as evidências indicam uma impropriedade ou irregularidade. Será classificado como positivo se a situação encontrada indicar boas práticas de gestão. Ressalta-se que a fraude é considerada pela NAG 30 (TCU, 2011) como um achado negativo, sendo classificada como uma irregularidade, a qual tem como conceito:

“prática de ato de gestão ilegal, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, tais como, fraudes, atos ilegais, omissão no dever de prestar contas, violações aos princípios de administração pública.”

Em uma crítica da Teoria do Triângulo da Fraude, Wolfe e Hermanson (2004) apontaram que o estudo de Cressey (1953) desconsiderou algumas circunstâncias essenciais para o cometimento da fraude. Assim, os autores acrescentaram um quarto elemento, que denominaram de “a capacidade do fraudador”. Com o acréscimo do quarto vértice, Wolfe e Hermanson (2004) chamaram o “Triângulo da Fraude” de “Diamante da Fraude”.

Segundo Wolfe e Hermanson (2004), algumas circunstâncias foram identificadas no vértice capacidade. A primeira situação foi o cargo ou função de autoridade exercida pelo indivíduo dentro da organização. A segunda circunstância foi o fraudador ter o conhecimento, inteligência e habilidade suficiente para burlar o controle interno fazendo uso do seu cargo ou função. Além disso, um comportamento frequentemente encontrado pelos autores foi que o indivíduo fraudador possui um ego forte, ou seja, tem autoconfiança de que não será descoberto, ou em caso de ser descoberto, acredita plenamente que sairá da situação com facilidade. Outro comportamento observado por Wolfe e Hermanson (2004) foi a capacidade de persuasão do indivíduo. Nesse caso, ele tem a capacidade de convencer as pessoas ao seu redor a ajudá-lo a cometer o ato de fraude, especialmente aquelas que exercem cargos ou funções de um nível hierárquico inferior. Por fim, um fraudador bem-sucedido é efetivamente consistente, possui capacidade de manter as mentiras e lidar com o estresse gerado pela situação.

2.2 Estudos anteriores

Existem vários estudos fundamentados no modelo conceitual do Triângulo da Fraude, que precede a teoria do Diamante da Fraude e são fundamentais para o seu entendimento, tanto no âmbito internacional como no contexto brasileiro. Por exemplo, no contexto internacional, Cohen, Ding, Lesage e Stolowy (2009) analisaram 39 casos de fraudes corporativas documentadas pela imprensa americana, entre 1992 e 2005, com o objetivo de examinar o papel comportamental dos gestores no cometimento da fraude. Os autores fundamentaram-se nas bases conceituais do Triângulo da Fraude e do Comportamento Planejado para compreender os casos em análises. Os resultados sugerem que os auditores precisam avaliar o comportamento dos gestores, visto que pode ser um potencial sinal para uma conduta antiética.

Dellaportas (2013) teve como principal objetivo compreender os motivos que levaram os contadores a cometerem fraudes. O autor coletou dados em prisões na Austrália junto a presos com formação em contabilidade condenados por algum tipo de fraude. Os resultados evidenciaram variação significativa nos tipos de pressões mencionadas pelos presidiários. O autor destaca que as oportunidades de se envolverem com o crime de colarinho branco surgiram em razão da posição e cargo que ocupavam, gerando assim a capacidade de aproveitarem-se de oportunidades percebidas para cometerem atos fraudulentos. Com base nesses resultados, Dellaportas (2013) criticou a Teoria do Triângulo da Fraude. Os achados evidenciaram que o triângulo fraude não é igualmente unilateral, visto que as oportunidades de realizar fraude são

maiores em decorrência do *status* do profissional, criando assim uma ênfase desproporcional na oportunidade em relação aos demais vértices do triângulo, pressão e racionalização.

Abdullahi e Mansor (2015) destacaram que, nas pesquisas realizadas pela *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), em 2003, 51% dos fraudadores possuíam pelo menos um diploma de bacharel, 49% deles tinham mais de 40 anos de idade e, além disso, 46% dos envolvidos em fraudes eram gerentes ou executivos. Os autores reforçaram o fator da capacidade da Teoria do Diamante da Fraude.

Com base na Teoria do Triângulo da Fraude, Pires (2014) buscou “identificar fatores relacionados com o indivíduo e com a empresa que influenciam as atitudes dos gestores perante o relato financeiro fraudulento”. O autor aplicou questionários para algum membro ocupante de cargo de gestão de empresas de capital aberto registradas em Portugal via banco de dados da Informa D&B, sendo respondido por 509 empresas. Os resultados evidenciaram que “indivíduos mais velhos têm maior sentido ético e cumprimento de regras”. O autor destacou que as diferenças culturais e a razão social podem influenciar de diferentes maneiras a atitude (racionalização) do indivíduo.

No contexto brasileiro, destacam-se os estudos de Santos, Amorim e Hoyos (2010), Santos (2011), Machado e Gartner (2014), Condé, Almeida e Quintal (2015), Almeida e Alves (2015) e L’Astorina e Borestein (2011). Santos, Amorim e Hoyos (2010) discutiram a respeito dos fatores que influenciam a decisão pessoal de cometer fraude na organização, focando especialmente nas ações de *compliance* usadas pelas organizações para combater a fraude. O trabalho utiliza o índice de percepção moral de entendimento da visão do indivíduo frente à hipótese de conflitos éticos que é obtido por meio da coleta de indicadores como denúncia, erros, culpa potencial para furto etc. Os resultados indicaram que os princípios éticos e o contexto ou pressão situacional são uma combinação para a produção de atos corruptos ou em conformidade.

O trabalho de Santos (2011) se baseia no Triângulo da Fraude de Cressey e em ferramentas de *compliance* para ampliar o conhecimento em relação aos “fatores que influenciam a decisão do indivíduo no cometimento de fraude em organizações privadas e para avaliar os resultados da implantação de programas de *compliance* na percepção moral dos indivíduos dessas organizações”. Com base nos dados obtidos, Santos (2011) concluiu que “na raiz da fraude está a fragilidade dos princípios éticos, entretanto, o contexto (ou pressão situacional) e a oportunidade combinam-se na produção de atos corruptos ou em conformidade”.

Machado e Gartner (2014) investigaram “a probabilidade de ocorrência de fraudes corporativas em instituições bancárias brasileiras por intermédio de variáveis extraídas da teoria da agência, e agrupadas nas dimensões do Triângulo da Fraude”. Os resultados indicaram que 27 instituições (61,13%) sofreram com algum tipo de processo punitivo e que os baixos níveis de governança corporativa podem influenciar positivamente no cometimento de fraudes, ocorrendo deste modo um aproveitamento da situação (Oportunidade). Outro achado foi que quanto maior a remuneração da administração menor a probabilidade de ocorrência de fraudes corporativas (Machado & Gartner, 2014).

Condé, Almeida e Quintal (2015) visaram descrever as principais características de fraude em demonstrações contábeis de escândalo corporativo ocorrido em uma empresa americana (Kmart), com base na Teoria do Triângulo da Fraude. Os resultados evidenciaram que a fraude foi motivada principalmente pela pressão sofrida pelos executivos da corporação para obter melhores resultados para a empresa. Os autores concluíram que as evidências apontaram que a fraude cometida seja explicada pela Teoria do Triângulo da Fraude (TTF) e

que a manipulação das demonstrações contábeis da empresa seja sustentada pela Teoria dos Escândalos Corporativos (TEC) (Condé, Almeida & Quintal, 2015).

Almeida e Alves (2015) identificaram como é o comportamento dos profissionais de contabilidade em relação aos dilemas morais, envolvendo atos de fraude e a Teoria do Triângulo da Fraude, no contexto de convergência das normas brasileiras para os padrões internacionais de contabilidade. Os autores criaram dois cenários para verificar quais seriam as atitudes profissionais, levando em consideração o contexto da convergência das normas contábeis para os padrões internacionais. Os resultados evidenciaram que os profissionais de auditoria podem se aproveitar de determinadas situações como, por exemplo, a troca da empresa de auditoria para cometerem atos antiéticos. Estes profissionais ainda tentam justificar seus atos para torná-los aceitáveis socialmente. Assim, Almeida e Alves (2015) concluíram que os resultados corroboraram com o Modelo de Cressey.

No setor público, o estudo de L'Astorina e Borenstein (2011) buscou avaliar os riscos de corrupção nas obras públicas com base na estrutura conceitual do Triângulo da Fraude. De acordo com os autores a Teoria do Triângulo da Fraude é “uma ferramenta importante para o planejamento de ações anticorrupção nesse setor”. A principal conclusão foi que a ação proposta no plano *Global Infrastructure Anti-Corruption Center* (GIACC) concentrasse nas variáveis: Oportunidade e Atitude. Os autores salientam que a oportunidade foca em ações organizacionais para programar e aprimorar Controles Internos e Fiscalizações de Obras. A Atitude está diretamente ligada à Transição dos atos administrativos, a simetria de informação e o aumento de percepção de risco dos agentes corrupto e corruptor serem descobertos. Na opinião dos autores a variável Intenção não foi identificada no plano anticorrupção. Todavia, os autores ressaltam que a intenção ou pressão pode ser reduzida caso os agentes responsáveis pela fiscalização das obras recebam uma adequada remuneração.

Em Fortunato, Santos e Faroni (2017) os conteúdos dos Relatórios de Demandas Externas foram analisados com o objetivo de identificar os fatores geralmente presentes quando ocorrem fraudes, sob enfoque conceitual da Teoria do Triângulo e do Diamante da Fraude. Os autores encontraram evidências que os agentes públicos aproveitaram a oportunidade de existir falhas nos controles internos para cometerem irregularidades e que empregam a racionalização para justificarem seus atos fraudulentos. Entre os constructos teóricos do Diamante da Fraude, os resultados apontaram que a pressão teve baixa frequência, sendo a capacidade a mais frequente, já que os indivíduos aproveitavam do *status* do cargo de autoridade ocupado e de sua autoconfiança elevada para cometerem atos de fraude.

Em síntese, os estudos citados apresentaram definições para cada vértice que compõe o modelo conceitual do Triângulo da Fraude e, decorrente deles, Wolfe e Hermanson (2004) seguidos por Fortunato, Santos e Faroni (2017) apresentaram os vértices do Diamante da Fraude. Ademais, apesar do uso de diferentes metodologias, os resultados dos trabalhos mencionados tendem a observar a presença dos quatro vértices do Diamante da Fraude nos contextos pesquisados.

3 Procedimentos Metodológicos

3.1 Descrição da fonte de dados

A principal fonte de dados da pesquisa são os relatórios de Demandas Externas, disponibilizados na *homepage* da CGU na sua linha de atuação chamada de Apuração de Representações e Demandas Sociais. Optou-se por analisar os relatórios de Demandas Externas

a partir de janeiro de 2015 até maio de 2018. Em um levantamento inicial foram contados 725 relatórios vinculados à linha de atuação Apuração de Representações e Demandas Sociais.

Empregou-se a técnica de amostra estratificada para calcular o número de observações por subgrupos de municípios por estados. Justifica-se o uso da amostragem estratificada em razão do abrangente volume existente de 725 relatórios, da probabilidade de ações de controle terem envolvido municípios de todos os estados da federação, da possibilidade de existir heterogeneidade da quantidade de municípios auditados e para que possa haver representatividade adequada do grupo de municípios por estado. Assim, com base no método para estimação de proporções para populações finitas, o tamanho da amostra escolhida foi de 259 relatórios de 184 municípios de todos os estados brasileiros e Distrito Federal, calculado com uma estratificação proporcional da amostra pela população de relatórios por estado. A escolha se deve à busca de uma amostra final autoponderada, em que o tamanho da amostra para cada estrato é proporcional em relação à população de relatórios.

Ressalta-se que os relatórios de Demanda Externa da CGU foram escolhidos em virtude de seu conteúdo possibilitar coletar informações relativas aos quatro constructos propostos no Diamante da Fraude, já que as denúncias são avaliadas por auditorias realizadas com base em visita *in loco*. Essas visitas têm como objetivos examinar as contas e documentos, realizar inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, além de coletar informações da população por meio de entrevistas e questionários. Por conseguinte, os relatórios de fiscalização incluem informações concernentes à quantidade de fiscalizações realizadas e ao montante de recursos aplicados. Além disso, esses relatórios contêm informações sobre as irregularidades, as constatações encontradas pelos auditores da CGU e as justificativas dos agentes públicos sobre as denúncias investigadas pelos auditores da CGU.

Outra fonte de dados a ser utilizada é a pesquisa sobre os municípios desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O objetivo é complementar as informações contidas nos relatórios de auditoria com outros dados que possam traçar o perfil socioeconômico e geográfico dos municípios analisados. Esses dados permitiriam realizar uma análise descritiva detalhada dos resultados obtidos na análise de conteúdo com o perfil socioeconômico e geográfico dos municípios. A análise descritiva possibilita relacionar os fatores do Triângulo da Fraude, a serem obtidos na análise de conteúdo, com o contexto dos municípios na época em que foram auditados pela CGU.

3.2 Procedimentos de Análise

A interpretação do conteúdo dos relatórios de demanda externa da GCU será fundamentada na técnica de análise de conteúdo e o principal método de análise será o categorial. Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo se trata de um conjunto de técnicas de análise das comunicações e o método de análise categorial consiste em um processo de classificação. Para aplicar o método de categorização, serão consideradas as variáveis dos estudos de Cressey (1953), Cohen et al. (2010) e L'Astorina e Borenstein (2011), bem como nas orientações da ISSAI 1240. Assim, o principal foco do estudo são os achados de auditoria, denominados de irregularidade.

Este estudo considera como agente público os empregados e administradores que tem o poder de tomada de decisão sobre a gestão dos recursos públicos repassados aos Municípios. Nos achados de auditoria, foram observados também se as evidências indicam a participação de agentes econômicos não vinculados ao setor público. Os achados dessa natureza serão utilizados para identificar o tipo de irregularidade encontrada pelo auditor da CGU.

São descritos na Tabela 1 os constructos estabelecidos pelas teorias do Triângulo e do Diamante da Fraude. Esses constructos foram segregados por categorias conforme os achados da literatura citada, que podem ser observados empiricamente nos contextos de organizações de caráter público ou privado. Ressalta-se que no Apêndice da ISSAI 1240 são informados uma série de exemplos sobre a presença dos três vértices no ambiente do setor público.

Tabela 1

Subcategorias dos Constructos das Teorias do Triângulo e do Diamante da Fraude.

Constructos	Subcategorias	Descrição	Autor
Oportunidade	Controle Interno ineficaz	Percepção de falhas no Sistema de Controle Interno que gera a oportunidade de o indivíduo fraudar.	L'Astorina, Borenstein (2011); Abdullahi, Mansor, (2015); Santos, Amorim, Hoyos (2010).
	Monitoramento Interno ineficaz	Ausência ou falhas no monitoramento por parte da administração.	ISSAI 1240
Pressão	Necessidades Individuais	Gerada devido a problemas financeiros individuais.	Condé, Ameida, Quintal (2015)
	Necessidades Organizacionais	Gerada devido à necessidade de atender metas impostas pela organização.	Condé, Ameida, Quintal (2015)
	Satisfação de Desejos	Desejo de viverem elevados padrões de vida e ter altos ganhos pessoais	Santos, Amorim, Hoyos (2010)
	Forçado a manipular Informações.	Pressão Familiar; Pressão de demonstrar uma boa situação empresarial da organização.	Almeida; Alves (2015); Murphy, Dacin (2011); Santos (2011)
	Percepções de circunstâncias percebidas que podem gerar fraudes	Circunstâncias de instabilidade financeira ou ameaças colocadas pela situação política, econômica e condições orçamentais ou operacionais da entidade.	ISSAI 1240
Racionalização	Justificativas	Justificativa dos atos, devido aos problemas pessoais.	L'Astorina, Borenstein (2015)
	Comparação vantajosa	Comparação com o ato de outrem para reduzir a gravidade do ato praticado.	Murphy, Dacin (2011) L'Astorina, Borenstein (2015)
	Difusão de responsabilidades	Deslocamento da responsabilidade, colocando-a no outro, evitando que o efeito negativo recaia sobre o indivíduo fraudador.	Murphy, Dacin (2011) L'Astorina, Borenstein (2015)
	Justificativa Moral	Ato que possui justificativa moral, é reconstruído como socialmente válido. Ocorre uma racionalização do ato por parte do indivíduo.	Murphy, Dacin (2011); L'Astorina, Borenstein (2015).
	Vitimização	O indivíduo afirma que é "forçado a fazer" é instruído a realizar determinados atos, geralmente, por superiores, alegando subordinação legal.	Murphy, Dacin (2011); L'Astorina, Borenstein (2015)

Constructos	Subcategorias	Descrição	Autor
	Adiamento	Tenta não pensar no assunto, modo de neutralizar os efeitos de sentimento de culpa.	Murphy, Dacin (2011); L' Astorina, Borenstein (2015)
	Adiamento	Comportamento, caráter ou ética que servem para o indivíduo justificar a prática de fraude.	ISSAI 1240
Capacidade	Posição de autoridade	Cargo ocupado dentro da organização que permite um aperfeiçoamento para a quebra da confiança organizacional.	Abdullahi, Mansor (2015); Kassem; Higson, (2012); Wolfe; Hermanson, (2004)
	Capacidade de reconhecer a oportunidade	Capacidade de reconhecer, criar e explorar as oportunidades, para cometer o ato fraudulento.	Abdullahi, Mansor (2015); Kassem, Higson, (2012); Wolfe, Hermanson, (2004)
	Autoestima e autoconfiança elevada	Acredita que seus atos de fraudes foram bem planejados e que não será descoberto facilmente.	Abdullahi, Mansor (2015); Kassem, Higson (2012)
	Capacidade de manipulação da situação	Capacidade de lidar com as mentiras usadas, e com o estresse que as ocasiões de investigação podem gerar.	Abdullahi, Mansor (2015); Kassem, Higson (2012); Wolfe, Hermanson (2004)

Fonte: Dados da pesquisa.

Ressalta-se que no Apêndice da ISSAI 1240 uma série de exemplos sobre a presença dos três vértices no ambiente do setor público são apresentados. Além disso, a mensuração de cada categoria foi com base na contagem da quantidade de ocorrência da irregularidade identificada no relatório. A descrição de cada categoria foi o parâmetro usado para identificar a sua ocorrência no relatório de fiscalização da CGU. Logo, foi possível construir cada constructo, com a somatória das ocorrências das irregularidades de suas categorias.

Após a classificação das constatações, foi organizada uma base de dados em planilha do Excel. Nessa planilha, foram quantificadas as irregularidades, conforme as categorias descritas na Tabela 1, por município, que são caracterizados por sua situação socioeconômica e geográfica. Além disso, foram coletados trechos do conteúdo em cada relatório das constatações dos auditores e justificativas dos gestores para, assim, construir nuvem de palavras, com os termos mais frequentes, e realizar análise de similitude. Esses procedimentos foram via o software Iramuteq. No próximo tópico serão apresentados resultados alcançados após o desenvolvimento da pesquisa.

4 Resultados e Discussões

4.1 Análises descritivas da amostra

Inicialmente, será feita uma análise descritiva do perfil da amostra de municípios fiscalizados pela CGU por atributos econômicos, localização geográfica e características demográficas. Desta forma, do total inicial de 725 relatórios foi selecionada uma amostra de 259 relatórios de fiscalização de Demanda Externa realizados no período de janeiro de 2015 a maio de 2018, conforme descrito anteriormente na metodologia. Dos relatórios estudados 16,99% provêm do ano de 2015, 50,97% de 2016, 22,78% de 2017 e os 9,26% restantes representam 2018. Entre os 259 relatórios analisados, foram constatados indícios de

irregularidades em 227, equivalendo a 87,64% da amostra estudada. Destaca-se que os gestores se manifestaram em apenas 54,05% dos relatórios examinados.

Os indicadores socioeconômicos dos municípios analisados apresentaram as seguintes médias: Produto Interno Bruto (PIB) igual a R\$ 7.879.679,19, o grau de concentração de renda da região (índice GINI) igual a 0,53 e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,662. A média foi a medida estatística escolhida para entender o comportamento médio da amostra em relação aos indicadores citados, que serão melhor desenvolvidos posteriormente. Essas médias apontam para a existência de municípios desenvolvidos na amostra já que o grau de desenvolvimento dos municípios médio da amostra é classificado na faixa média de IDHM, que engloba valores entre 0,6 e 0,699 de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano (s.d.). O índice GINI dos municípios estudados teve como valor mínimo 0,37 do município Potim e como máximo 0,78 de Campo Grande. Salienta-se que quanto mais próximo de 1 maior é a desigualdade de renda, e no extremo oposto, tem-se os valores próximos de 0, que sugerem uma igualdade na distribuição de riqueza (Atlas de Desenvolvimento Humano, s.d.).

Os municípios brasileiros analisados na amostra apresentaram uma média de PIB per capita de R\$ 20.577,49. O município que apresentou menor PIB per capita foi Itatira, localizado na região Nordeste, com o valor de R\$5.497,11. E o município da amostra com o maior PIB per capita foi Porto Real, localizada na região Sudeste do Brasil, que registrou o valor de R\$ 137.592,50. A Tabela 2 apresenta os municípios da amostra fiscalizados por Demanda Externa por faixa de PIB per capita.

Tabela 2

Quantidade de Municípios fiscalizados por Demanda Externa por faixa de PIB per capita.

Classificação por faixa de PIB per capita	Quantidade de Municípios	Percentual
Faixa 1 (Municípios com PIB per capita até 10.000)	76	29.34%
Faixa 2 (Municípios com PIB per capita de 10.001 a 20.000)	73	28.19%
Faixa 3 (Municípios com PIB per capita de 20.001 a 30.000)	53	20.46%
Faixa 4 (Municípios com PIB per capita de 30.001 a 40.000)	22	8.49%
Faixa 5 (Municípios com PIB per capita de 40.001 a 50.000)	12	4.63%
Faixa 6 (Municípios com PIB per capita acima de 50.000)	23	8.88%
Total	259	100%

Fonte: Relatórios de Fiscalização de Demanda Externa da CGU.

Dentro da amostra de relatórios analisados, a região Norte representou 15,06%, a região centro-oeste representou 14,02% e a região Sudeste 18,15%. A região que se destacou com o maior número de fiscalizações foi o Nordeste, com 47,49% dos relatórios examinados. A região Sul apresentou o menor número de casos da amostra, representando 5,02% dos relatórios de fiscalização analisados. A Tabela 3 detalha a amostra por região.

Tabela 3

Quantidade de Municípios fiscalizados por Demanda Externa por Região.

Região	Quantidade de Municípios	Percentual
Norte	39	15.06%
Nordeste	123	47.49%
Sudeste	47	18.15%
Sul	13	5.02%
Centro-Oeste	37	14.28%
Total	259	100%

Fonte: Relatórios de Fiscalização de Demanda Externa da CGU.

A média populacional dos municípios brasileiros foi de 295.364,05 habitantes. O município de Irati, localizado na região Norte do Brasil, foi o que apresentou o menor número de habitantes, com 2.096 pessoas. O município da amostra com o maior número de habitantes foi São Paulo, localizado na região Sudeste, com uma população de 11.253.503 habitantes, sendo responsável por aumentar a média em 59.880,54, que seria 235.483,51 desconsiderando esse *outlier*. A seguir é apresentada a Tabela 4 com a quantidade de municípios fiscalizados por Demanda Externa por faixa de população.

Tabela 4

Quantidade de Municípios fiscalizados por Demanda Externa por faixa de número de habitantes.

Classificação dos municípios por faixa de número de habitantes	Quantidade de Municípios	Percentual
Município de Pequeno Porte 1 (até 5.000 habitantes)	10	3.86%
Município de Pequeno Porte 2 (de 5.001 a 10.000 habitantes)	21	8.11%
Município de Pequeno Porte 3 (de 10.001 a 20.000 habitantes)	44	16.99%
Município de Médio Porte 1 (de 20.001 a 50.000 habitantes)	58	22.39%
Município de Médio Porte 2 (de 50.001 a 100.000 habitantes)	27	10.42%
Município de Grande Porte 1 (de 100.001 a 500.000 habitantes)	51	19.69%
Município de Grande Porte 2 (acima de 500.000 habitantes)	48	18.54%
Total	259	100%

Fonte: Relatórios de Fiscalização de Demanda Externa da CGU.

4.2 Resultado da Análise do Conteúdo dos relatórios de Demanda Externa

Os dados coletados por meio da análise de conteúdo dos relatórios permitiram confirmar indícios de fraude praticada pelos gestores por meio das constatações fornecidas pelos auditores, e, também, a presença dos quatro vetores da estrutura conceitual do Diamante da Fraude. Assim, os resultados apontam que as teorias do Triângulo e Diamante da Fraude podem ser utilizadas para classificar a ocorrência da prática de atos fraudulentos por parte dos gestores municipais brasileiros. Na Tabela 5 são apresentadas as frequências de cada categoria, que foram observadas nos relatórios de Demandas Externas.

Tabela 5

Frequência das categorias do Diamante da Fraude observadas na amostra.

Constructos	Subcategorias	Frequência	Percentual
Oportunidade	Controle Interno Ineficaz	196	86.34%
	Monitoramento Interno Ineficaz	175	77.09%
Racionalização	Justificativas	14	6.17%
	Comparação Vantajosa	51	22.47%
	Difusão de Responsabilidades	48	21.15%
	Justificativa Moral	114	50.22%
	Vitimização	30	13.22%
	Adiamento	0	0%
	Adiamento	0	0%
Capacidade	Posição de Autoridade	159	70.04%
	Capacidade de Reconhecer Oportunidade	152	66.96%
	Autoestima e Autoconfiança Elevada	9	3.96%
	Capacidade de Lidar com Estresse	0	0%
Pressão	Necessidades Individuais	0	0%
	Necessidades Organizacionais	16	7.05%

Ana Luiza Pedrosa Paschoal, Nálbia de Araújo Santos e Walmer Faroni

	Satisfação de Desejos	6	2.64%
	Forçado a Manipular Informações	7	3.08%
	Percepção de Circunstâncias Externas	19	8.37%

Fonte: Relatórios de Fiscalização de Demanda Externa da CGU.

a) Oportunidade

As categorias do vértice oportunidade observadas foram as falhas nos sistemas de controle interno, nos processos de controle e monitoramento da atividade ou durante a execução dos recursos públicos. As falhas nos sistemas de controle interno representaram cerca de 86,34% dos casos de irregularidades e em 77,09% dos relatórios encontraram-se casos de deficiências em processos de monitoramento e controle.

A ausência ou deficiência de sistemas de monitoramento e de controle recorrentemente apontada pelos auditores, é um fator que gera oportunidades aos fraudadores para o cometimento do ato antiético. Essa ausência ou deficiência pode ser demonstrada no seguinte trecho retirado da constatação do auditor, presente no relatório de fiscalização do Município A, classificado como Pequeno Porte 3, e na 3ª Faixa de PIB per capita, localizado na região Sudeste.

“Deficiências nos controles internos municipais quanto à demanda, ao recebimento, à distribuição e ao destino dos materiais permanentes e de consumo adquiridos com recursos do PETI e do PAIF/CRAS.”

Ademais, utilizou-se o programa Iramuteq para realizar uma análise de conteúdo em que se identificam as palavras frequentemente utilizadas pelos gestores em suas justificativas, além de analisar as interrelações entre essas palavras mais frequentes. As constatações usadas na análise de similitude foram as observadas quando se identificaram as irregularidades classificadas nas categorias do constructo oportunidade.

Na análise de similitude, o índice de coocorrências entre os termos podem ser mais fortes ou mais fracos, conforme os resultados do teste do Qui-Quadrado. O resultado do índice pode ser observado via as interconexões entre as palavras e do nível de relação entre elas estão mais fortes ou mais fracos. Os resultados da análise de similitude do vértice de oportunidade são informados na Figura 1.

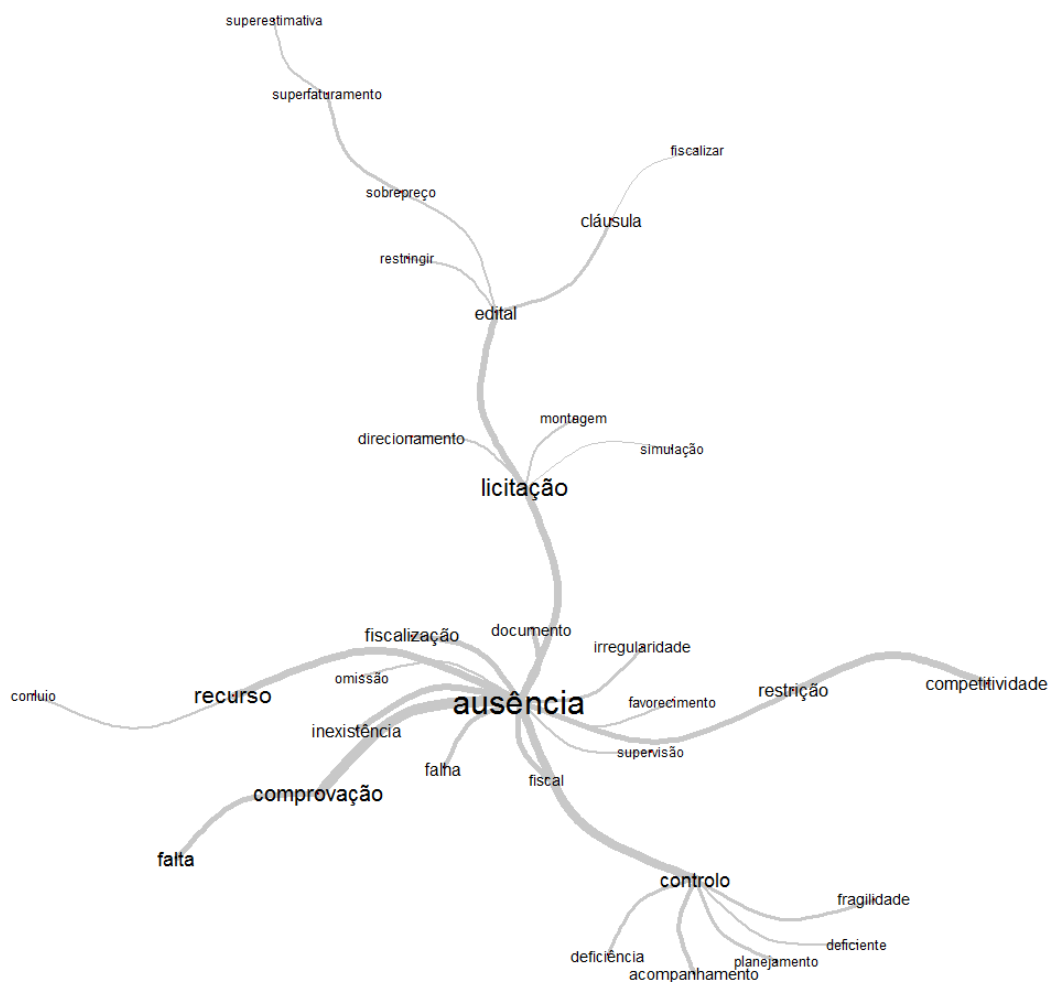


Figura 1 Análise de Similitude do Constructo Oportunidade.

Fonte: Parte do conteúdo dos relatórios de Demanda Externa da CGU.

Na figura 1, as palavras mais frequentes são ausência, licitação e controle, que é a palavra usada nos relatórios como sinônimo de controle. No caso, o termo ausência pode-se relacionar com documento, irregularidade, falha, comprovação, recurso etc. Assim, a ausência de comprovação de documentação por parte dos gestores, gerou oportunidades para os indivíduos fraudadores aproveitarem para cometer irregularidades. Além disso, observaram-se casos em que esses indivíduos utilizaram de conluio e cláusulas restritivas nos editais para favorecer e diminuir a competitividade do certame. Esse tipo de evidência, para os auditores da CGU, indicava para processos licitatórios direcionados as empresas “amigas”.

b) Racionalização

Os achados sobre o constructo racionalização permitiram observar as diversas formas de justificativas que os indivíduos utilizaram para explicar a prática do ato fraudulento. Entre as justificativas encontradas temos as seguintes subcategorias: os problemas pessoais enfrentados pelo indivíduo, justificativas morais, comparações vantajosas e o deslocamento da responsabilidade para terceiros. Na amostra analisada não foram observadas manifestações dos gestores que indicassem adiamento da culpa que, segundo Murphy, e Dacin (2011) e L’Astorina, e Borenstein (2015), é tentar não pensar no assunto, de modo a neutralizar os efeitos

de sentimento de culpa, sendo também considerado um comportamento, caráter ou ética que servem para o indivíduo justificar a prática de fraude.

A subcategoria justificativa refere-se aos problemas pessoais, que justificam a prática da ação fraudulenta, e foi observada em 6,17% dos relatórios em que houve presença de fraude. Um exemplo deste tipo de racionalização foi verificada na justificativa do gestor do Município B, de Médio Porte 1, e na 1ª faixa de PIB per capita, que se localiza na região Nordeste.

“A contratação do ACS foi decorrente de substituição do titular em virtude de afastamento por licença sem remuneração, por período não superior a 4 (quatro) anos para tratar de assuntos de interesse pessoal, conforme requerimento anexo.”

Em 22,47% dos casos, os gestores utilizaram de comparações vantajosas em suas manifestações. Eles alegaram que os procedimentos realizados foram os mesmos de outras instituições ou que a irregularidade cometida não causou danos ao erário público. Um exemplo dessa subcategoria está na manifestação do gestor do Município C, considerado como Pequeno Porte 1, e na 1ª faixa de PIB per capita, também localizado na região Nordeste.

“Sabemos que as condições de pagamento prevista nos citados editais não foram rigorosamente cumpridas pela Administração como deveria, entretanto, a mesma agiu visando o interesse público e demonstrou este fim quando recebeu as obras devidamente concluídas, sem que o erário público tenha sofrido qualquer dano.”

A subcategoria vitimização foi encontrada em 13,22% dos relatórios da amostra estudada. A justificativa fornecida pelos gestores era que teria agido de “boa fé” ou que tinha sido forçado por superiores a agir de tal forma. O trecho a seguir, retirado da manifestação do gestor do Município C, exemplifica a subcategoria vitimização encontrada nos relatórios.

“Ante a ausência de publicação da declaração de inidoneidade da vendedora, não há que se penalizar o adquirente da mercadoria que agiu de boa fé.”

A difusão de responsabilidade está evidenciada em 21,15% dos relatórios da amostra. Nesses casos, na manifestação dos gestores foram alegados que eles não seriam responsáveis pelos atos cometidos, mas sim terceiros. Um exemplo deste tipo de racionalização pode ser extraído da manifestação do gestor do Município D, que é Grande Porte 1, e da 2ª faixa de PIB per capita, localizado na região Nordeste.

“Reiteramos, por oportuno, no concernente às supostas condutas de fraude à licitação, através de conluio entre as empresas participantes, é por demais desarrazoado cobrar-se do Município a fiscalização da constituição e regularidade das pessoas jurídicas, pois tal papel não cabe à Administração Pública Municipal, e sim ao Ministério Público.”

A justificativa moral do ato, ou a tentativa de torná-lo socialmente válido, foi identificada em 50,22% dos relatórios da amostra. Nessa subcategoria os gestores costumam justificar o ato fraudulento alegando falta de mão-de-obra qualificada na região, falta de fornecedores aptos, entre outros. A manifestação do gestor do Município E, considerado como Pequeno Porte 2, na 1ª faixa de PIB per capita, localizado na região Nordeste, exemplifica este tipo de racionalização.

“Ao passo disso, temos que realizamos nova licitação para conclusão dos serviços residuais da Construção da Creche Pró-Infância Tipo B, na qual a execução dos serviços passou a ser de responsabilidade da empresa. Esta por sua vez, encontrou dificuldades para iniciar a obra, tendo em vista a exiguidade de mão-de-obra na região, tanto de pedreiros como de mestre de obras, figuras essenciais na área de construção civil.”

c) Capacidade

Nas subcategorias do constructo capacidade, verificou-se que em 70,04%, dos casos em que houve fraude constatada, o indivíduo fraudador ocupava cargo de autoridade na instituição. Notou-se que em 66,96% dos casos o indivíduo foi capaz de reconhecer, criar e/ou explorar oportunidades para praticar o ato fraudulento.

Ademais, foi possível observar que em 3,96% dos casos houve a presença da subcategoria autoestima e confiança elevada, em que o indivíduo acredita que seu ato foi bem planejado e que, portanto, não será descoberto com facilidade. No tópico de manifestações nos relatórios de demanda externa, esses gestores afirmaram que as constatações dos auditores da CGU continham erros ou equívocos. Como exemplo de autoconfiança elevada, temos a seguinte manifestação do gestor do Município F, localizado na região Nordeste, considerado neste trabalho como Médio Porte 1 e classificado na 1ª faixa de PIB per capita.

“É leviana a afirmação da CGU de que os atestados de capacidade técnica da Bambuzal e da Almeida Santos tiveram conteúdo semelhante ao da Itacaisam. Enquanto esta última apresentou no envelope de habilitação um atestado de capacidade técnica acompanhado dos respectivos contratos e notas fiscais, as duas primeiras apresentaram atestados em desconformidade com o item 19.1.4, “a” do Edital e tentaram sanar tal falha em sede de recurso, com novos documentos, motivo pelo qual foram inabilitadas da disputa.”

Neste trecho é possível identificar o descaso do gestor perante a constatação do auditor da CGU, visto que ele chama de “leviana” a afirmação do auditor da CGU. Ressalta-se que não foi observada a presença da subcategoria relacionada à capacidade de lidar com o estresse e mentiras nos relatórios analisados na amostra.

d) Pressão

O constructo pressão foi identificado em 15,86% dos relatórios analisados em que a fraude havia sido constatada. A pressão relacionada às necessidades organizacionais (cumprimento de objetivos e metas) foi observada em 7,05% dos relatórios da amostra. A satisfação de desejos verificou-se em 2,64% dos relatórios analisados. A subcategoria “forçado a manipular”, que se refere à pressão familiar ou de demonstrar boa situação da organização, foi observada em 3,08% dos relatórios. Finalmente, a subcategoria que se mostrou mais frequente foi percepção de circunstâncias de instabilidade financeira ou ameaças político/econômicas, cuja frequência foi de 8,37%. Ressalta-se que não foi observada a presença da subcategoria necessidades individuais na análise dos relatórios.

A título de exemplo da subcategoria “satisfação de desejos”, temos o seguinte trecho retirado da manifestação do gestor do Município G, que é Grande Porte 2, classificado na 3ª faixa de PIB per capita, e localizado na região Norte:

“O órgão é administrado com desrespeito total ao que prescreve a Constituição Federal, uma vez que a impessoalidade e o interesse público ficam submetidos aos caprichos pessoais dos gestores.”

A subcategoria “forçado a manipular” pode ser exemplificada por meio do seguinte fragmento de texto, também extraído da manifestação do gestor do Município G:

“Dentre os empregados terceirizados com acesso ao Sistema de Cadastro de Pesca, 2 pessoas teriam sido obrigadas a entregar suas senhas para as 6 pessoas sem vínculo com o órgão público.”

A pressão para o cumprimento de metas e objetivos da organização pode ter como exemplo a seguinte manifestação do gestor retirada do relatório de demanda externa do Município H, que é Médio Porte 1, classificado na 2ª faixa de PIB per capita, e localizado na região Nordeste:

“O estudo técnico preliminar realizado, apontou que a melhor aplicação do dinheiro público era para a obra que foi projetada e licitada, pois além de proporcionar uma melhor ocupação do solo, seria possível disponibilizar mais rapidamente um prédio para a comunidade acadêmica, e iria se criar a infraestrutura necessária para que o município possa atingir a sua meta.”

Um trecho que exemplifica a subcategoria “percepção de circunstâncias que podem gerar fraude”, também pode ser retirado da manifestação da unidade do Município H:

“Os principais motivos se devem ao atraso no pagamento de todas as faturas das medições, causadas pelo atraso de repasses frente a crise financeira vivenciada no Brasil, e da greve instalada nas Instituições Federais, o que dificultou e atrasou todos os trâmites processuais.”

Como forma de explorar o conteúdo das justificativas dos gestores dos relatórios da CGU sobre os achados das subcategorias do constructo pressão, realizou-se uma análise textual. Essa análise permite destacar as palavras mais usadas pelos gestores em suas justificativas. Para construir uma nuvem dessas palavras foi utilizado o programa Iramuteq. Os resultados da nuvem de palavras, gerada a partir da análise dos fragmentos de texto em que foi possível observar o constructo pressão, podem ser observadas na Figura 2.



Figura 2 Nuvem de Palavras relacionada ao Constructo Pressão.

Fonte: Parte do conteúdo dos relatórios de Demanda Externa da CGU.

Na Figura 2, é possível observar que as palavras frequentemente utilizadas pelos gestores referem-se à crise financeira/política enfrentada pelo país à época, que acarretou dificuldades para a administração municipal. Outras palavras que foram recorrentemente são relacionadas à necessidade do município atender metas, cumprir com objetivos e entregar as obras públicas dentro do prazo.

5 Considerações Finais

A pesquisa teve como objetivo analisar os relatórios de fiscalização provenientes de demandas externas e realizar um levantamento dos fatores oportunidade, incentivo, atitude ou racionalização e a capacidade, que são provenientes das ações de investigação realizadas pela CGU sobre a utilização dos recursos da União executados nos Municípios. Também objetivou avaliar os achados dos auditores e as justificativas dos agentes públicos com base na teoria do Diamante da Fraude. Para isso, foi empregada a técnica de análise de conteúdo juntamente da categorização para interpretação e análise dos relatórios.

Um achado importante do estudo foi a significativa frequência do vértice oportunidade para a execução do ato fraudulento, referente a falhas de monitoramento ou nos sistemas de controle interno. O elemento capacidade também se mostrou frequente nos achados do estudo, demonstrando que o cargo ocupado pelo indivíduo pode estar associado a ocorrência de irregularidades. No que concerne a racionalização, sua presença se destaca principalmente das justificativas morais apresentadas pelos gestores. O constructo pressão foi observado com menor frequência no conteúdo dos relatórios de fiscalização, podendo isso ser em razão da não manifestação dos gestores durante a investigação em grande parte dos relatórios.

A partir do estudo foi possível identificar a presença dos constructos das teorias do Triângulo e Diamante da Fraude nos relatórios de fiscalização de demanda externa dos municípios brasileiros auditados pela CGU. Entretanto, observou-se que a presença dos vértices oportunidade e capacidade se sobressaem em comparação aos vértices pressão e racionalização, o que reafirma os achados de Dellaportas (2013), que criticou a Teoria do Triângulo da Fraude ao acreditar que o triângulo não era igualmente unilateral, e que a oportunidade e cargo ocupado pelo agente criariam uma desproporcionalidade no vértice oportunidade, fazendo com que este se destacasse em relação aos demais.

Esse resultado pode contribuir na apresentação de indicadores relevantes para o monitoramento e avaliação do comportamento do agente público e do ambiente de controle interno, que auxiliem no diagnóstico de ações realizadas no cometimento de irregularidades na execução dos recursos públicos. Esses indicadores podem revelar possíveis ações de ineficácia, ineficiência, não efetividade social, risco político, risco moral e risco de investimento na aplicação dos recursos dos programas.

A divulgação do estudo pode contribuir para despertar a atenção dos governantes e da população em geral sobre a natureza dos achados dos auditores e as justificativas dos agentes públicos. Ressalta-se que esses tipos de fatores podem indicar um contexto ideal para realização de irregularidades, conforme está definido pela NAG 30. Esse tipo de irregularidade pode prejudicar a qualidade dos serviços prestados à população. Outra contribuição pode ser na compreensão de possíveis relações entre a ocorrência desses fatores com a falta de controle na aplicação correta dos recursos públicos, o que pode indicar deficiências de *accountability* e/ou efetividade do controle sobre a gestão pública.

O trabalho buscou analisar uma amostra de relatórios de todo o Brasil, deixando como possíveis sugestões para trabalhos futuros, uma análise correlata aos objetivos propostos neste trabalho, visando estudar regiões ou estados brasileiros específicos. Sugere-se um estudo mais aprofundado sobre a maior representatividade dos vértices oportunidade e capacidade comparando-os com a presença de pressão e racionalização nos relatórios de demandas externas.

Referências

- Abdullahi, R., & Mansor, N. (2015, 10). Fraud Triangle Theory and Fraud Diamond Theory. Understanding the Convergent and Divergent for Future Research. *International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences*, 5.
- Almeida, S. R. V., & dos Santos Alves, F. J. (2015, 06). Testando o Triângulo de Cressey no contexto da convergência às normas internacionais de contabilidade: um estudo empírico sobre comportamento ético de profissionais de contabilidade. *Revista de Administração da UFSM*, 8.
- Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). What is Fraud? Disponível em <https://www.acfe.com/fraud-101.aspx>
- Atlas de Desenvolvimento Humano. (s.d). Fonte: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>
- Bardin, L. (2019, 08). Análise De Conteúdo. Tradução De Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro.
- Cohen, J., Ding, Y., Lesage, C., & Stolowy, H. (2010, 09). Corporate Fraud and Managers' Behavior: Evidence from the Press. *Journal of Business Ethics*, 95, 271 – 315.
- Condé, R., de Almeida, C. O. F., & Quintal, R. S. (2015, 11). Fraude contábil: Análise empírica à luz dos pressupostos teóricos do triângulo da fraude e dos escândalos corporativos. *Gestão & Regionalidade*, 31.
- Controladoria Geral da União (CGU). (n.d.). Site da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em <http://www.cgu.gov.br/>
- Cressey, D. R. (1954). *Other People's Money. A Study in the Social Psychology of Embezzlement*. In (Vol. 19).
- Dellaportas, S. (2013, 03). Conversations with inmate accountants: Motivation, opportunity and the fraud triangle. *Accounting Forum*, 37.
- Fortunato, J. A., Santos, N., & Faroni, W. (2017). Diamante del Fraude: un estudio descriptivo en los Informes de Demandas Externas del Ministerio de Transparencia, Fiscalización Contraloría General de la Unión (CGU).
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). (n.d.). International Standard of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 1240 - *Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros*. Disponível em <http://www.issai.org/>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (n.d.). Site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em <https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html>
- IRaMuTeQ. (s.d). Site do IRaMuTeQ. Disponível em <http://www.iramuteq.org/>

- Kassem, R., & Higson, A. (2012, 06). The New Fraud Triangle Model. *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Studies*, 3.
- L'Astorina, H. C., & Borenstein, D. (2011). Planejamento Anticorrupção em Obras Públicas e a Teoria do Triângulo da Fraude. In *XIV simpósio nacional de auditoria de obras públicas (SINAOP)*. Disponível em <http://www.ibraop.org.br/acervo/XIVsinaop/docs/HumbertoLastorina.pdf>
- Machado, M., & Gartner, I. (2017, 08). Triângulo de fraudes de Cressey (1953) e teoria da agência: estudo aplicado a instituições bancárias brasileiras. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 14.
- Murphy, P., & Dacin, T. (2011, 07). Psychological Pathways to Fraud: Understanding and Preventing Fraud in Organizations. *Journal of Business Ethics*, 101, 601 – 618.
- Pires, B. M. G. (2014). Atitude dos gestores perante o relato financeiro fraudulento (Mestrado em Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresariais, Instituto Superior de Economia e Gestão). Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.5/7538>
- Santos, R., Amorim, C., & de Hoyos, A. (2010, 12). Corrupção e Fraude – Princípios Éticos e Pressão Situacional nas Organizações. *Journal on Innovation and Sustainability. RISUS ISSN 2179-3565*, 1.
- Santos, R. A. (2011). Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional. (Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). Disponível em <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/6-concurso-monografias-2011.pdf>
- Sodre, A., & Alves, M. F. C. (2010, 06). Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, 14.
- Tribunal de Contas da União. (2011). Normas de Auditoria Governamental. *Boletim do Tribunal de Contas da União*. Disponível em http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_TCU_portaria.pdf
- Wolfe, D. T., & Hermanson, D. R. (2004, 12). The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud. *The CPA Journal*, 74, 38 – 42.