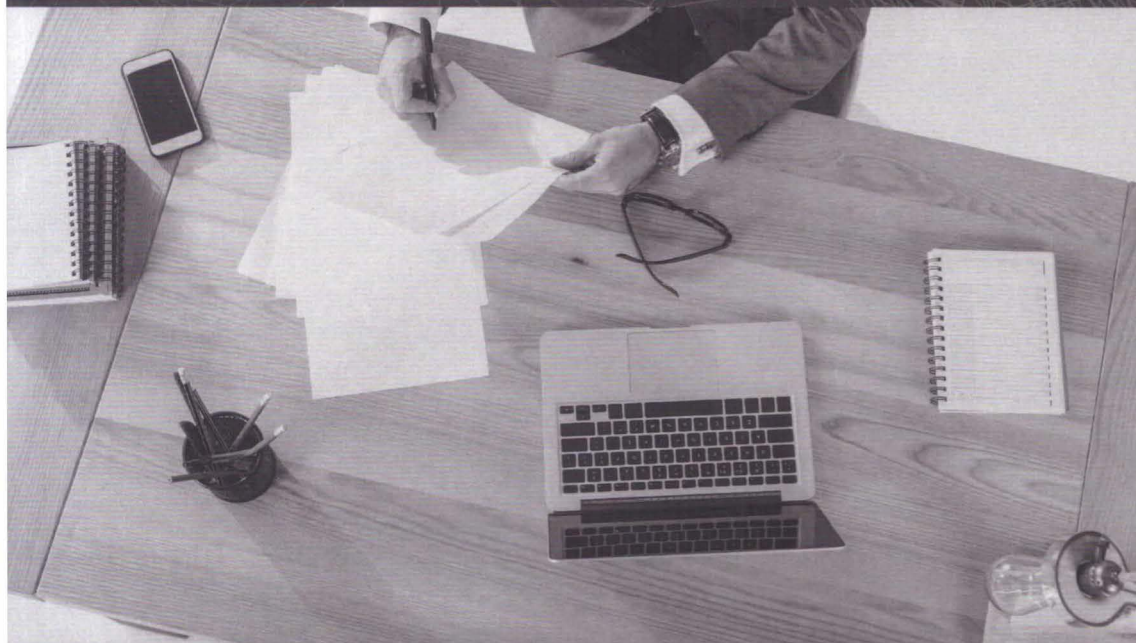


NESTA EDIÇÃO:

INTEGRIDADE PÚBLICA NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DO ESTADO



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• RDAI 26

ANO 7 • n. 26 • Jul.-Set. • 2023

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

N. 7 • ISSUE 26 • July-Sept. • 2023

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O INSTITUTO DO PRECATÓRIO – SUBSÍDIOS PARA
INTERPRETAÇÃO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NºS 113 E 114

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E
RICARDO MARCONDES MARTINS**



THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

O DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A ADOÇÃO DAS NORMAS INTERNACIONAIS DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL COMO STANDARDS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

GLOBAL ADMINISTRATIVE LAW IN THE EXTERNAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE ADOPTION OF INTERNATIONAL GOVERNMENT AUDITING PRONOUNCEMENTS AS STANDARDS BY THE BRAZILIAN COURTS OF AUDITORS

EVANDRO NUNES FRANCO

Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Cariri. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Natal, RN, Brasil)
Lattes: [<http://lattes.cnpq.br/4255887069032519>].
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-3785-2130>]
evandronfranco@outlook.com

VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA

Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Advogado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Natal- RN, Brasil).
Lattes: [<http://lattes.cnpq.br/4255887069032519>].
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-3785-2130>].
vrochafranca@gmail.com

THIAGO OLIVEIRA MOREIRA

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do País Basco (UPV/EHU). Mestre em Direito pela UFRN. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRN. Líder do Grupo de Pesquisa Direito Internacional dos Direitos Humanos e as Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (CNPq/UFRN). Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Graduação e Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Natal, RN, Brasil).
Lattes: [<http://lattes.cnpq.br/8030681636075210>].

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0001-6010-976X>],

thiago.moreira@ufrn.br

DOI: [<https://doi.org/10.48143/RDAI.26.franco>].Recebido em: 22.03.2023 | Received on: Mar. 22nd, 2023Aprovado em: 15.04.2023 | Approved on: Apr. 15th, 2023**ÁREAS DO DIREITO:** Administrativo; Internacional

RESUMO: Nos últimos anos, os Tribunais de Contas brasileiros têm se movimentado no sentido de adotar, para o exercício de suas atividades de fiscalização, os padrões internacionais de auditoria no setor público, emanados pela INTOSAI. Este trabalho busca demonstrar que esse fenômeno evidencia o impacto do Direito Administrativo Global nos Tribunais de Contas, tendo em vista a adoção ou a incorporação de princípios, normas e padrões emanados por agentes não estatais, no sentido de conferir maior legitimidade no exercício do controle externo da Administração Pública. Foram identificados elementos que de fato enquadram a incidência do Direito Administrativo Global na atuação dos Tribunais de Contas, especialmente no que se relaciona aos *standards* dos procedimentos de auditoria definidos por um organismo internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo Global – Tribunais de Contas – Padronização – Controle externo da Administração Pública – Auditoria governamental.

ABSTRACT: In recent years, the Brazilian Audit Courts have moved towards by adopting, for the exercise of their controlling activities, the international standards for auditing in the public sector, issued by INTOSAI. This work aims to demonstrate that this phenomenon highlights the impact of Global Administrative Law on the Audit Courts, in view of the adoption or incorporation of principles, norms and standards issued by non-state agents, in the sense of conferring greater legitimacy in the exercise of external control of Public Administration. Elements were identified that in fact verify the incidence of Global Administrative Law in the performance of the Courts of Auditors, especially in relation to the standards of auditing procedures defined by an international body.

KEYWORDS: Global Administrative Law – Audit Courts – Standardization – External control of Public Administration – Government audit.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O Direito Administrativo Global e o cumprimento de *standards* por órgãos públicos. 3. A INTOSAI e sua relação com os Tribunais de Contas brasileiros. 4. A incorporação da IFPP pelos Tribunais de Contas brasileiros como exemplo da adoção de *standards* para o regular exercício do controle externo. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Os¹ Tribunais de Contas brasileiros têm adotado, para o fortalecimento de suas atividades finalísticas, as Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público (NBASP), alinhadas com a Estrutura de Pronunciamentos Profissionais² da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores³ (IFPP). No movimento de adoção das NBASP/IFPP, nota-se a aderência dos órgãos de controle externo da Administração Pública no Brasil a sistemas regulatórios de nível global, uma característica inerente ao chamado Direito Administrativo Global (DAG).

Diante do cenário apresentado, este trabalho levanta a seguinte problemática: a adoção das normas de fiscalização elaboradas por um organismo internacional, neste caso, a INTOSAI, pelos Tribunais de Contas brasileiros representa um reflexo do impacto da teoria do Direito Administrativo Global no exercício das atividades de controle externo da Administração Pública nacional?

Este artigo, portanto, busca demonstrar, mesmo que de forma introdutória, que os Tribunais de Contas brasileiros, mediante a adoção das NBASP, que são, em sua maior parte, traduções diretas da IFPP, submetem seus padrões de fiscalização a uma hierarquia normativa delimitada por uma entidade regulada a nível global, comprovando o impacto ou a influência do DAG nos órgãos nacionais de controle externo.

Para tanto, em primeiro lugar será exposto o conceito do chamado Direito Administrativo Global e a sua relação com a delimitação de padrões (*standards*) emitidos por organismos internacionais a serem seguidos por órgãos públicos; após, será verificada qual a função da INTOSAI, levando em conta seu histórico e estatutos atuais, e o seu relacionamento com os Tribunais de Contas brasileiros, assim como abordar sobre o conteúdo geral da IFPP e das NBASP; e, por fim, verificar, de acordo com os conceitos e as relações tratadas, se a adoção dos padrões internacionais de exercício da atividade de fiscalização pelos Tribunais de Contas nacionais é de fato impactado pelo DAG.

Este trabalho, de caráter descritivo e exploratório, utilizará o método dedutivo, a ser fundamentado principalmente mediante pesquisa bibliográfica, em maior grau, e documental (normativa, especialmente). As traduções de documentos em língua estrangeira foram feitas diretamente pelos subscritores deste artigo.

1. Como citar este artigo | *How to cite this article*: FRANCO, Evandro Nunes; FRANÇA, Vladimir da Rocha; MOREIRA, Thiago Oliveira. O direito administrativo global no controle externo da administração pública: a adoção das normas internacionais de auditoria governamental como standards pelos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | RDAI, São Paulo, v. 7, n. 26, p. 143-161, jul./set. 2023. DOI: [https://doi.org/10.48143/RDAI.26.franco].
2. *INTOSAI Framework of Professional Pronouncements*.
3. *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI). O termo *Supreme Audit Institutions* foi traduzido, no Brasil, de duas maneiras: “Instituições Superiores de Controle” (ISC) ou “Entidades Fiscalizadoras Superiores” (EFS). Neste trabalho, foi adotado o termo EFS, tendo em vista ser a expressão utilizada nas NBASP.

Este artigo se volta à análise de uma temática atual, em um momento no qual o Tribunal de Contas da União (TCU) ocupa a presidência da INTOSAI e contemporâneo ao momento de adesão dos Tribunais de Contas brasileiros às NBASP/IFPP. Ainda, as relações internacionais no âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil, afora o Tribunal de Contas da União, não possuem histórico de estudos destinados ao aprofundamento da matéria.

Objetiva-se, por fim, aprofundar a discussão, acadêmica e profissional, sobre a padronização da atuação dos Tribunais de Contas em sede de normas internacionais como pressuposto para a melhoria da qualidade do exercício de suas atribuições de fiscalização e auditoria.

2. O DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL E O CUMPRIMENTO DE *STANDARDS* POR ÓRGÃOS PÚBLICOS

O Projeto Direito Administrativo Global (DAG), com raízes na *New York University* (NYU), e com suas bases teóricas estabelecidas no texto “A emergência de um Direito Administrativo Global”⁴, busca, conforme elementos comuns e de longo alcance, ligar os processos de governança global ao direito administrativo para otimizar a análise dos efeitos das regulações efetuadas a nível global, desenvolvidas nos ambientes fora do controle do Estado.

Isto é, organismos (compostos por representações governamentais ou não) que não dependem do aval estatal para a emissão de normas e regulamentos assim o fazem a nível global (em um assim denominado “espaço administrativo global”⁵), estabelecendo normas, padrões e condutas e tomando decisões de natureza administrativa que impactam diretamente na própria atividade administrativa dos Estados individualmente. O Estado perde a condição de centro da relação abarcada pelo DAG⁶.

4. KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard. A emergência de um Direito Administrativo Global. In: BADIN, Michelle Raton Sanchez (Org.). Ensaio sobre o direito administrativo global e sua aplicação no Brasil. São Paulo: FGV, 2016. v. 1, p. 11-88.
5. Na visão de Sebastián López Escarcena, “el espacio administrativo global pasaría a constituir un orden binario, en el que diferentes sistemas jurídicos coexisten con un grupo de principios comunes, tal como lo hicieran los derechos locales europeos con el derecho romano vulgarizado o derecho común en la Edad Media.” (ESCARCENA, Sebastián López. Contextualizando el derecho administrativo global. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, v. 11, fev. 2018. p. 275. DOI: [https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.6544]. Acesso em: 10.03.2023)
6. SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. *Teorias do direito administrativo global e standards: desafios à estatalidade do direito*. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019. p. 55. Disponível em: [https://abre.ai/fPwI]. Acesso em: 21.02.2023.

6. REFERÊNCIAS

- BADIN, Michelle Raton Sanchez. O Projeto do Direito Administrativo Global: Uma Leitura a Partir do Brasil. In: BADIN, Michelle Raton Sanchez (Org.). *Ensaio sobre o direito administrativo global e sua aplicação no Brasil*. São Paulo: FGV, 2016. v. 1.
- CHIMNI, Bhupinder S. Cooptação e resistência: duas faces do direito administrativo global. In: BADIN, Michelle Raton Sanchez (Org.). *Ensaio sobre o direito administrativo global e sua aplicação no Brasil*. São Paulo: FGV, 2016. v. 1.
- ESCARCENA, Sebastián López. Contextualizando el derecho administrativo global. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, v. 11, p. 259-305, fev. 2018. DOI: [https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.6544]. Acesso em: 10.03.2023.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Estrutura e motivação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- GARDELLA, Maria Mercè Darnaculleta. El derecho administrativo global. ¿Un nuevo concepto clave del derecho administrativo? *Revista de Administración Pública*, n. 199, p. 11-50, jan.-abr. 2016. DOI: [https://doi.org/10.18042/cepc/rap.199.01]. Acesso em: 18.03.2023.
- JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- KINGSBURY, Benedict. The Concept of 'Law' in Global Administrative Law. *European Journal of International Law*, v. 20, p. 23-57, fev. 2009. DOI: [https://doi.org/10.1093/ejil/chp005]. Acesso em: 29.12.2022.
- KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard. A emergência de um Direito Administrativo Global. In: BADIN, Michelle Raton Sanchez (Org.). *Ensaio sobre o direito administrativo global e sua aplicação no Brasil*. São Paulo: FGV, 2016. v. 1.
- LYUBENKO, Andriy. The Evaluation of Output Convergence in Several Central and Eastern European Countries. *Ekonomika*, v. 94, n. 1, p. 52-60, 31 mar. 2015. DOI: [https://doi.org/10.15388/Ekon.2015.1.5319]. Acesso em: 21.02.2023.
- MACHADO, Máira Rocha. Faz diferença ser membro? Notas sobre os desafios descritivos do direito administrativo global. In: BADIN, Michelle Raton Sanchez. (Org.). *Ensaio sobre o direito administrativo global e sua aplicação no Brasil*. São Paulo: FGV, 2016. v. 1.
- MOREIRA, Thiago Oliveira. *A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira*. Natal: EDUFRN, 2015.
- SOSA, Otavio Augusto Venturini de. *Teorias do direito administrativo global e standards: desafios à estatalidade do direito*. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em: [https://abre.ai/fPwI]. Acesso em: 21.02.2023.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- TORRES, Rafael Lopes. *A importância da cooperação internacional para o aprimoramento do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União*. Monografia (Especialização em Auditoria Financeira) – Instituto Serzedello Corrêa. Tribunal de Contas da União, Brasília, 2019. Disponível em: [https://abre.ai/fPwR]. Acesso em: 27.12.2022.
- VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do Texto Constitucional aplicada à processualização das competências dos Tribunais de Contas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VILLAROEL TORRES, Matías. OLACEFS y el control público externo de Latinoamérica y el Caribe, un sujeto del Derecho Administrativo Global. *Revista de Derecho Público*, n. 96, p. 115-136, 2022. DOI: [<https://doi.org/10.5354/0719-5249.2022.67805>]. Acesso em: 10.03.2023.

VIVES, Marc Tarrés. Las normas técnicas en el Derecho Administrativo. *Documentación Administrativa*, n. 265-266, p. 151-184. DOI: [<https://doi.org/10.24965/da.v0i265-266.5597>]. Acesso em: 29.12.2022.

VIVES, Marc Tarrés. *Normas técnicas e ordenamento jurídico*. Tese (Doutorado em Derecho Administrativo) – Facultad de Derecho, Universitat de Girona, Girona, 2001. Disponível em: [<http://hdl.handle.net/10803/7693>]. Acesso em: 01.11.2022.



PESQUISAS DO EDITORIAL

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Internacional

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- A auditoria e a perícia criminal contábil como instrumentos de prevenção e combate aos crimes fiscais no Brasil, de Emerson Ademir Borges de Oliveira, Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro e Júlia Macedo Nogueira Nobre – *RT* 1030/187-206;
- Função controlada do Tribunal de Contas, de Celso Antônio Bandeira de Mello – *RDAI* 24/451-458; e
- Os tribunais de contas e o controle das políticas públicas deficitárias, de Bruno Vieira da Rocha Barbirato – *RDAI* 14/359-381.