

	ESTUDO		
	<b>Itaipu Binacional: Transparência e Governança</b>		
	Matheus Ramalho Cangussú Vinicius Luiz Antunes Araújo Consultores Legislativos da Área IV Finanças Públicas Artur Cardoso Carvalho Santana José Trindade Monteiro Neto Consultores Legislativos da Área VIII Administração Pública e Direito Administrativo Henrique Augusto Silva Vasconcellos Consultor Legislativo da Área XII Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos Rodrigo Cerveira Cittadino Consultor Legislativo da Área XVII Segurança Pública, Defesa Nacional, Direito Internacional Público e Relações Internacionais		

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.



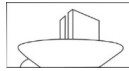
© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a). □

Consultoria de Orçamento  
e Gestão Financeira





## **RESUMO EXECUTIVO**

O presente estudo atende à Solicitação de Trabalho nº 16.739, de 2024, destinada à Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, e tem como objetivo realizar uma análise minuciosa sobre os caminhos institucionais possíveis para conferir maior transparência e moralidade na gestão dos recursos de Itaipu Binacional, observados os termos do Tratado firmado entre Brasil e Paraguai. Com isso, vislumbra-se a apresentação de medidas cabíveis, no âmbito das atribuições do Poder Legislativo, bem como de outras instâncias competentes da esfera pública, para promover maior transparência, melhoria na governança e viabilidade de fiscalização sobre o repasse de recursos por Itaipu Binacional, principalmente via convênios formalizados com a Administração Pública e entidades do terceiro setor.

Para atender ao seu propósito, este estudo está estruturado conforme segue: 1. Introdução; 2. Contextualização da Itaipu Binacional; 3. Convênios e Patrocínios Realizados por Itaipu; 4. Controles Aplicados à Itaipu Binacional e 5. Conclusão.

Palavras-chave: Itaipu Binacional. Transparência. Governança. Fiscalização. Recursos Públicos.



## **SUMÁRIO**

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<u>O ACORDO BRASIL-PARAGUAI</u>	<u>6</u>
<b>2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA ITAIPU BINACIONAL</b>	<b>8</b>
<u>NATUREZA JURÍDICA DE ITAIPU BINACIONAL: DOCTRINA E JURISPRIDÊNCIA</u>	<u>8</u>
<u>Doutrina Estrangeira</u>	<u>9</u>
<u>Doutrina Nacional</u>	<u>12</u>
<u>Pareceres</u>	<u>16</u>
<u>Jurisprudência</u>	<u>19</u>
<u>ESTRUTURA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA DA ITAIPU BINACIONAL</u>	<u>21</u>
<u>INFORMAÇÕES TÉCNICAS DA ITAIPU BINACIONAL</u>	<u>26</u>
<u>Geração de energia</u>	<u>26</u>
<u>Transmissão de energia</u>	<u>26</u>
<u>Consumo de energia</u>	<u>27</u>
<u>Caminho do dinheiro</u>	<u>28</u>
<u>Negociação de energia entre Brasil e Paraguai</u>	<u>28</u>
<u>Venda de energia às distribuidoras e aos consumidores finais</u>	<u>28</u>

ESTRUTURA ACIONÁRIA DE ITAIPU: DA ELETROBRÁS À ENBPAR 30

APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA 32

**3. CONVÊNIOS E PATROCÍNIOS REALIZADOS POR ITAIPU** 36

PANORAMA SOBRE CONVÊNIOS E PATROCÍNIOS 36

CONVÊNIOS REALIZADOS POR ITAIPU COM O SETOR PÚBLICO 40

Governo Federal 41

Governos Estaduais e Municipais 42

CONVÊNIOS REALIZADOS POR ITAIPU COM O SETOR PRIVADO 43

PATROCÍNIOS REALIZADOS POR ITAIPU 45

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS 47

**4. CONTROLES APLICADOS À ITAIPU BINACIONAL** 50

DOCTRINA 50

CONTROLE INTERNO 54

ACÓRDÃOS TCU 55

DECISÕES DO STJ E STF 59

COMISSÃO BINACIONAL DE CONTAS 62

CONTROLE SOBRE CONVÊNIOS DE ITAIPU 69

**5. CONCLUSÃO** 70

**ANEXOS** 72

Anexo 1: Requerimento de Auditoria 72

Anexo 2: Requerimento de Audiência Pública 76

Anexo 3: Projeto de Lei 80

Anexo 4: Projeto de Lei 85

Anexo 5: Requerimento de Informação 87

Anexo 6: Proposta de Emenda à Constituição 89

## 1. INTRODUÇÃO

---

O presente estudo atende à Solicitação de Trabalho nº 16.739, de 2024, destinada à Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, e tem como finalidade realizar uma análise minuciosa sobre os caminhos institucionais possíveis para conferir maior transparência e moralidade na gestão dos recursos de Itaipu Binacional, observados os termos do Tratado firmado entre Brasil e Paraguai.

---

Com isso, vislumbra-se a apresentação de medidas cabíveis, no âmbito das atribuições do Poder Legislativo, bem como de outras instâncias competentes da esfera pública, para promover maior transparência, melhoria na governança e viabilidade de fiscalização sobre o repasse de recursos por Itaipu Binacional, principalmente via convênios formalizados com a Administração Pública e entidades do terceiro setor.

---

### O ACORDO BRASIL-PARAGUAI

---

Em 26 de abril de 1973, Brasil e Paraguai celebraram o Tratado (promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 72.707, de 28 de agosto de 1973) para o aproveitamento hidroelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes em condomínio, aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guairá até a foz do Rio Iguaçu (doravante, Tratado de Itaipu), que estabeleceu as bases normativas para a criação da Itaipu Binacional (doravante, Itaipu).

---

De conteúdo criativo e, em muitos aspectos, inovador, devido à sagacidade dos diplomatas e consultores jurídicos engajados nas negociações, a convenção regula entidade com personalidade jurídica própria, constituída originalmente pela brasileira Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S/A) e pela paraguaia Ande, ambas estatais e com igual participação no capital. Durante o processo de privatização da Eletrobrás, o antigo Ministério da Economia fundou, em setembro de 2021, a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. – ENBPar, para, atendendo ao comando do acordo internacional mencionado, “manter a titularidade do capital social e a aquisição dos serviços de eletricidade da Itaipu”. A binacional tem sedes em Brasília e em Assunção e rege-se pelo referido tratado, pelo Estatuto consignado em seu Anexo A e pelos demais anexos.

---

As origens do empreendimento remontam a controvérsia territorial suscitada pelo Paraguai na fronteira com o Brasil, na região de Sete Quedas, em meados da década de 1960. À época, o governo brasileiro contestou as alegações paraguaias com argumentos históricos e jurídicos minuciosamente levantados pelo escritor e diplomata Guimarães Rosa. Por sua vez, o embaixador Mário Gibson Barbosa, ao assumir o posto em Assunção, realizou gestões de alto nível junto às autoridades paraguaias, sobrevivendo, no curso dessas tratativas, a ideia de um projeto binacional no trecho compartilhado do rio internacional que recortava a área supostamente litigiosa, a ser encoberta pelo reservatório da futura hidrelétrica. O objetivo era que a iniciativa fizesse o imbróglio perder seu sentido, sem que se verificasse qualquer alteração nos limites entre os dois países segundo os tratados vigentes.

---

A proposta evoluiria para entendimentos, em junho de 1966, entre os ministros das Relações Exteriores, Juracy Magalhães e Raúl Sapena Pastor. A ata da reunião registrou, pela primeira vez, a hipótese de aproveitamento do potencial hidrelétrico do rio Paraná, e na ocasião as duas partes concordaram que a energia produzida seria dividida equanimente, reconhecendo-se a cada uma o direito de preferência à aquisição do remanescente energético, a justo preço. Marcos temporais subsequentes incluem a apresentação de estudo de viabilidade (1973), o início das operações da empresa (1974), o começo das obras de engenharia (1978), o enchimento da represa (1982), a inauguração oficial da usina (1984), o término da instalação de todas as unidades geradoras e, finalmente, a liquidação da dívida relacionada ao projeto (2023).

---

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA ITAIPU BINACIONAL

---

A natureza jurídica da Itaipu já foi analisada em diversas manifestações, da antiga Consultoria-Geral da República (sucedida pela Consultoria-Geral da União – CGU, em 1993), da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como em pareceres de juristas consagrados. Mais recentemente, decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) discorreram a respeito em *obiter dicta*.

---

### Doutrina Estrangeira

---

O Parecer L-208, de 22 de setembro de 1978, elaborado pelo então consultor-geral da República, Luiz Rafael Meyer, colacionou extensa e aprofundada pesquisa sobre a doutrina estrangeira concernente a entidades binacionais. O autor admite que, nessa temática, a ênfase dos jusinternacionalistas tende a recair sobre organizações internacionais ou comunitárias propriamente ditas, oriundas de acordos multilaterais e cujas deliberações cabem a representantes governamentais. Sintetizam-se, contudo, as lições de juristas que aportaram novas categorias para o Direito Internacional Público (DIP), com feições que se aproximam às de Itaipu.

---

Entre eles, consta H. T. Adam, da Universidade de Paris, na obra *Les Organismes Internationaux Spécialisés – Contribution a la Théorie Générale des Etablissements Publics Internationaux* (1965-1967), que conceitua os chamados “estabelecimentos públicos internacionais” como aqueles de origem e constituição paritária entre dois Estados, com objetivos comuns e personalidade jurídica em ambos os territórios. Já Claude-Albert Colliard, da Panthéon-Sorbonne adota, em *Institutions des Relations Internationales* (1974), a nomenclatura “organismos internacionais de gestão”, para designar os que se diferenciam de sociedades empresariais internacionais de caráter puramente privado, mesmo se concessionárias de serviço público.

---

Na Itália, Giuseppe Ferri (*Le Imprese Comuni di Diritto Internazionale*, 1968) aponta para a expressão “empresa comum” (“*joint undertaking*”), empregada no acordo instituidor da Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom) para descrever empreendimentos similares às *joint ventures*, mas não sujeitos ao Direito interno de nenhum país em particular. Por fim, o jurista suíço Emmanuel Libbrecht (*Entreprises à Caractère Juridiquement International*, 1972) rejeita todos os rótulos já mencionados sob múltiplas justificativas, como sua polissemia ou a falta de tecnicidade em sua transposição para o DIP. Opta, enfim, pela noção de “empresa” *tout court*, ou mais especificamente uma “empresa juridicamente internacional”, marcada, *inter alia*, por sócios ou dirigentes ligados a jurisdições nacionais variadas, pela conjugação de vontades na formação de sua personalidade jurídica, e por subordinação a uma pluralidade de ordenamentos jurídicos, incluindo, obrigatoriamente, regras internacionais.

---

No Reino Unido contemporâneo, Malcolm Shaw elenca, entre os atores das relações internacionais, as empresas públicas internacionais, que, não obstante o nome que venham a receber da doutrina, são caracterizadas pela gestação vinculada a um tratado internacional norteador da cooperação entre companhias estatais ou privadas. Em seguida, parafraseia a descrição de Emmanuel Libbrecht *supra*. O jusinternacionalista acautela que:

---

“A determinação da personalidade jurídica depende das diferenças entre a personalidade nacional, interna, e a personalidade internacional das empresas. Se a entidade tiver diversas competências autônomas e estiver suficientemente distante do direito interno de qualquer país, pode ser que tenha uma personalidade jurídica de direito internacional; porém, sempre é necessário pesar cuidadosamente as circunstâncias.”

---

Ian Brownlie, também britânico, contesta a cientificidade do conceito de empresa pública internacional e de outros equivalentes, como corporação internacional de direito privado e estabelecimento público internacional. Argumenta que essas nomenclaturas, embora úteis, não consignam instrumentos analíticos precisos, logo não remetem a gênero

específico de sujeito de Direito Internacional. Seja como for, todos esses termos referem-se a pessoas jurídicas nascidas de convenção internacional e reguladas parcialmente pelo direito interno de um ou mais Estados. As partes podem acordar à entidade assim forjada a atribuição de imunidades. Quando se verificar independência significativa dos ordenamentos nacionais, então a instituição em tela configuraria mera agência conjunta dos países envolvidos, desfrutando de privilégios junto às ordens domésticas para melhor desempenhar suas atividades. Se, além de independência, se delegam poderes robustos a essa figura, bem como se lhe concebem órgãos com autonomia decisória e normatizante, cuida-se de uma organização internacional. Se, contudo, esses poderes e privilégios são exercidos primariamente dentro de sistemas jurídicos *internos* (e não do internacional), está-se diante de um *tertium quid*, um organismo *sui generis*.

---

Celso D. Albuquerque de Mello elenca a conceituação de outros autores estrangeiros. Para B. Goldman, as chamadas empresas públicas internacionais caracterizam-se por não se vincularem a uma única lei nacional, por seus dirigentes pertencerem a mais de um Estado, e por sua personalidade e regras apresentarem como fonte mais do que um ordenamento doméstico. H. Druck, por seu turno, define empresa comum como aquela cujo capital, membros ou natureza jurídica são de nacionalidade plural e “cuja atividade se reveste de importância no plano nacional”, tanto de uma perspectiva industrial e científica quanto comercial. Consoante G. Tosato, esse tipo de entidade aparece por meio de uma convenção internacional, para desenvolver atividade econômica que seja de interesse para mais de um país. Mais adiante, ao abordar as organizações internacionais, Celso D. Albuquerque de Mello alude à figura do estabelecimento público internacional, valendo-se, para tanto, das lições de Adam e de Colliard, mencionados *supra* por Mayer.

---

### **Doutrina Nacional**

---

No Brasil, Haroldo Valladão descreve a Itaipu como “sociedade comercial supranacional”. Por seu turno, o administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello, ao abordar os controles incidentes sobre a hidrelétrica, conclui por sua não submissão ao TCU, porque se trataria de pessoa binacional, proveniente da ação conjunta de dois Estados, que ocupam posição jurídica de equivalência, nos termos da convenção respectiva; em consequência, a lei de nenhum dos países envolvidos teria prevalência sobre iniciativa que derivou de duas vontades soberanas.

---

Em parecer de 1974, o especialista em Direito Empresarial Paulo Salvador Frontini classificou Itaipu como “pessoa jurídica de direito internacional, da espécie dos organismos internacionais, dotado de inequívoca natureza empresarial”. O empresarialista parte do pressuposto de que a entidade se assemelha a uma empresa, “unidade econômica coordenada pelo empresário, sob iniciativa e risco deste, desenvolvendo atividade de produção de bens, a ser oferecida aos consumidores”. Reconhece que ela congrega traços próprios de sociedade comercial: sócios, capital, atividade econômica e controle de resultados pelos sócios mencionados.

---

Em paralelo, é desprovida de poder de império, porque não exerce prerrogativas de fiscalização ou de autoridade pública; sua capacidade jurídica decorre de delegação corporificada em tratado. Frontini igualmente rejeita amoldá-la a qualquer figura jurídica pertencente à Administração Pública, visto que a hidrelétrica goza de imunidade tributária e presta serviço típico de autarquia, mas simultaneamente não está vinculada a nenhum ministério. A binacional tampouco é um arranjo político, a exemplo de um território. Finalmente, o autor conduz seu raciocínio para as instituições de DIP, equiparando a Itaipu a uma organização internacional, “com plena capacidade de Direito Internacional”.

---

Em artigo inspirado em palestra de 1974, Miguel Reale, que colaborou na feita do anteprojeto dos atos internacionais, qualifica a hidrelétrica como “empresa pública binacional”. Afirma que as bases normativas para a Itaipu provieram, inicialmente, da “transladação de um modelo jurídico, elaborado na tela do Direito Administrativo Interno, para o âmbito do Direito Internacional, com todas as [consequências] inerentes a essa transposição”. O resultado consistiu em arranjo mais complexo do que uma entidade internacional empresária ou, alternativamente, uma empresa de

natureza internacional, porque, como seu objetivo é a exploração de um bem público, outorgado por dois Estados condôminos, o mais adequado seria falar em uma “pessoa jurídica pública de direito internacional”.

---

Tanto é assim que Miguel Reale chega a evocar em sua exposição o conceito legal de empresa pública, contido no inciso II do art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:

---

“a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito”.

---

Sem embargo, reconhece que os contornos jurídicos da hidrelétrica não emulam perfeitamente uma definição de Direito interno, em especial por ela ter sido plasmada em tratado internacional “que não reproduz qualquer modelo alienígena”.

---

Diferentemente das sociedades de economia mista – que assumem a forma de sociedade por ações, cuja maioria pertence a uma pessoa jurídica de Direito Público –, as empresas públicas, mesmo se apresentarem capital social particionado em ações, são detidas exclusivamente por entidades estatais ou paraestatais – e a Itaipu, como já indicado, constitui-se hoje pela ENBPar e pela Ande. A hidrelétrica é dotada de personalidade jurídica autônoma, contudo, apreensível das capacidades que lhe confere o art. 4º do Estatuto, para “adquirir direitos e contrair obrigações”.

---

Em texto publicado em 2024, Carmen Tiburcio e Felipe Albuquerque centram-na na tipologia do Tratado de Itaipu, mas de seu estudo é possível depreender como entreveem a própria binacional. Os autores classificam o acordo constitutivo da empresa como um misto de tratado-contrato com tratado-lei. De um lado, fixa direitos e obrigações recíprocos entre Brasil e Paraguai, notadamente no que diz respeito ao financiamento, à construção e à operação do projeto; um exemplo é quando esclarece que suas regras não importarão em alteração de limites nacionais ou de jurisdição. Constam aqui situações jurídicas subjetivas, muitas delas referentes ao plano internacional. De outro lado, o Tratado de Itaipu, ao fundar uma entidade com personalidade jurídica de Direito Internacional, contém disposições objetivas e autoexecutórias, que o aproximam de um tratado-lei ou, mais especificamente, de um tratado-organização. Dessa maneira, crê-se que Tiburcio e Albuquerque consideram a hidrelétrica uma organização internacional ou figura equiparada.

---

O especialista em Direito Econômico Walter T. Álvares, em obra de 1975, postula a natureza jurídica consorcial da Itaipu. Reflete que, conquanto o acordo constitutivo seja intermediário entre tratado-lei e tratado-contrato, não deixa de descortinar, nesse último aspecto, esforço conjunto para atingir resultado comum. A iniciativa assume a forma de um consórcio de terceiro grau, mais complexo do que mera atuação combinada (consórcio de primeiro grau) e do que um negócio jurídico associativo (consórcio de segundo grau), justamente porque faz exsurgir estrutura societária com personalidade jurídica.

---

“Sob esta abordagem, portanto, a sociedade designada por Itaipu Binacional, parcial e muito limitadamente tangenciaria com o modelo de uma empresa comum, de dois Estados, associados por tratado-contrato, pelo que visam alcançar resultados de interesse mútuo, em particular de um aproveitamento hidroelétrico determinado, utilizando para este objetivo um instrumento definido sob forma societária. Mas, em interpretação estrita, o tratado entre o Brasil e o [Paraguai], que constitui um tratado-contrato, fez surgir uma sociedade binacional, sob a forma de uma empresa pública, estruturada como sociedade por ações. É, ao mesmo tempo, multinacional (bi) e internacional.”

---

Referindo-se a empresas internacionais no âmbito da Euratom, Celso D. Albuquerque de Mello enumera características que podem ser extrapoladas para outras entidades de mesmo perfil: têm forma societária e

visam a um interesse público. Outros de seus traços, em contraste, são mais específicos, não generalizáveis, a exemplo de fins lucrativos, facilidades para importar e exportar, e imunidades de execução.

---

## **Pareceres**

---

### **Parecer da antiga Consultoria-Geral Da República**

---

O Parecer L-208, exarado por Luiz Rafael Meyer em 1978, deve ser compreendido, segundo consta em seu texto, como ato unilateral administrativo com efeitos no ordenamento doméstico, com vistas a dar cumprimento ao Tratado de Itaipu, à luz de seu art. XVIII, mas não se revestiria do *status* de ato unilateral internacional tendente a declarar uma interpretação do referido acordo.

---

Meyer define a Itaipu como uma “empresa juridicamente internacional”, que alcançaria a condição de “pessoa jurídica emergente no [DIP]”, originada de convenção, “com a vocação e a finalidade específica de desempenho de atividade industrial, como concessionária de serviço público internacional, comum a dois Estados”. Porquanto regida por normas internacionais, os controles que recaem sobre a Itaipu cingem-se aos enumerados nessas mesmas regras, não se lhe aplicando o Direito interno se assim não houver previsão expressa em seus atos constitutivos.

---

Sua caracterização como pessoa jurídica emana da capacidade jurídica que lhe é inerente e a torna distinta da ENBPar e da Ande, que são como que seus instrumentos. Seu aspecto internacional deriva da fonte normativa que a engendrou, o consentimento uníssono de dois países, materializado em acordo bilateral. Quanto ao papel da hidrelétrica no setor econômico, Meyer chega a ponderar sobre a utilidade da classificação pensada por Colliard (*supra*), “organismo internacional de gestão”, desde que não se confunda com as multinacionais, que são companhias privadas, econômica, mas não juridicamente internacionais. Em seguida, opta pela definição de Libbrecht, “empresa”, por sua simplicidade.

---

Não obstante sua origem interestatal e a composição de seu capital social, com aportes do Tesouro de cada país, o autor resiste em valer-se da noção de “empresa pública”. Assevera que, para os que advogam em favor do empréstimo dessa categoria do Direito Administrativo doméstico, a intenção seria enquadrar a hidrelétrica no ramo do direito privado. Ressalta, porém, que essa última condição – “a correspondente à índole das relações de direito privado, isto é, aquilo que é característico de uma empresa” – já lhe é pressuposta, logo seria despiendo valer-se da ideia controvertida de “empresa pública”. O posicionamento de Meyer é ocasionalmente reproduzido em publicações do site oficial da própria Itaipu.

---

### **Parecer da Advocacia Geral da União (AGU)**

---

No Parecer LS-02 (anexo ao Parecer GQ-16), emitido pela AGU em 1994, a Itaipu é descrita como “pessoa jurídica pública de direito internacional”. O documento respondia a questionamento sobre a aplicabilidade da antiga Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aos procedimentos licitatórios da hidrelétrica. A opinião foi no sentido de que a Itaipu não se submete às normas brasileiras que regem licitações, mas sim àquelas aprovadas por seu Norma Geral de Licitação. Desde 1º de janeiro de 2013, está em vigor ato complementar aos diplomas internacionais que regulam a entidade, especificamente no campo licitatório, a chamada Norma Geral de Licitação.

---

### **Parecer de Leonardo Carneiro da Cunha**

---

Em 2021, o advogado processualista Leonardo Carneiro da Cunha publicou artigo acadêmico que adapta parecer de sua autoria, solicitado pela própria Itaipu, a respeito do prazo prescricional de pretensões indenizatórias formuladas contra ela perante a Justiça Federal do Brasil.

---

De antemão, esclarece que, formalmente, a hidrelétrica não se enquadra em qualquer das definições constantes do Decreto-Lei nº 200/1967, não incidindo o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de

economia mista, quanto a exigências licitatórias ou de concurso público para contratação de pessoal. Em prosseguimento, contudo, lembra que o Estado pode descentralizar a prestação de serviços públicos, atribuindo-a a companhias por ele constituídas. Não existe um “por natureza” ou “por essência”, de maneira que sua identificação cabe à Constituição e às leis.

---

Ora, no Brasil, nos termos da alínea *b* do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal de 1988, compete à União: “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos”. Trata-se do serviço que, embora titularizado pela União, é prestado pela Itaipu.

---

Cunha conclui que a hidrelétrica é pessoa jurídica da espécie que presta serviços públicos, em contraste com a que explora atividade econômica em livre concorrência. Rege-se, portanto, pelo direito público. Repise-se:

---

“Todas as características da Itaipu denotam que ela é uma pessoa jurídica de direito público. Criada por meio de um tratado, destina-se a produzir energia e fornecer aos dois países que a criaram conjuntamente. Não há como se considerar privada a natureza da Itaipu.”

---

### Jurisprudência

---

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), em acórdão de 2012 na Reclamação nº 2.937, o Ministro Marco Aurélio atentou em seu voto para a “posição peculiar” da Itaipu no ordenamento nacional. À época, a questão não foi enfrentada em minúcia, limitando-se o Relator a ecoar a redação do acordo pertinente, que se reporta ao empreendimento como um condomínio entre dois Estados, em um rio transfronteiriço. Em acréscimo, o Ministro Luiz Fux caracterizou a hidrelétrica como “pessoa jurídica internacional”, cujas obrigações convencionais “não podem ser superadas pela aplicação unilateral de uma legislação de um só dos Estados soberanos”. O Ministro Ayres Britto aduziu ser “um caso raro de empresa, mas é de empresa estatal”, alicerçada em “nítidos elementos políticos, como a soberania e a territorialidade”.

---

Mais recentemente, na Ação Cível Originária (ACO) 1905, julgada em 2020, o Relator, Ministro Marco Aurélio, afirmou categoricamente que a Itaipu não integra a Administração Pública brasileira, devido a sua “configuração supranacional”.

---

Ainda em 2020, no âmbito das Ações Cíveis Originárias (ACO) nº 1.904, 1.905 e 1.957, apreciadas pelo STF, o Ministério Público Federal (MPF) expediu parecer que, em *obiter dictum*, considera a hidrelétrica “organismo internacional de direito privado”, com “plena capacidade de direito internacional”. O processo havia sido deflagrado por iniciativa de membro do próprio MPF, que pedia a fiscalização pelo TCU das contas da Itaipu, sob a justificativa de preservação do erário. No curso do litígio, o Procurador-Geral da República (PGR), autoridade máxima do MPF, pronunciou-se em sentido diverso ao do entendimento que fundamentou a propositura da ação.

---

Para o PGR, a fiscalização da hidrelétrica está adstrita aos termos dos ajustes celebrados entre Brasil e Paraguai. A Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, que cuida do controle orçamentário-financeiro exercido pelo TCU, refere-se explicitamente às pessoas jurídicas de direito privado em que se verifique exclusividade ou prevalência de capital da União ou de pessoa de sua administração indireta. Desse modo, o instrumento não se estende ao caso da Itaipu, composta por capital brasileiro e paraguaio “em situação de absoluta igualdade”.

---

Na ocasião, salientou-se que estavam em andamento tratativas bilaterais sobre a supervisão externa da hidrelétrica, para além da auditoria interna realizada por seus conselhos, o que, em 5 de novembro 2021, culminou na assinatura da Nota Reversal nº 3 (Acordo para Constituição da Comissão Binacional de Contas da Itaipu – CBCI), estipulando o estabelecimento de supervisor binacional, com representantes do TCU pelo lado brasileiro e da

Em vários julgados, o STJ entendeu que a Itaipu é empresa pública, na acepção do Direito Administrativo doméstico, a despeito de ter sido moldado por ato binacional ou internacional. Essa interpretação tem servido, a propósito, para justificar a competência da Justiça Federal para processar e julgar ações contra a hidrelétrica propostas por particulares, consoante o inciso I do art. 109 da CF/1988.

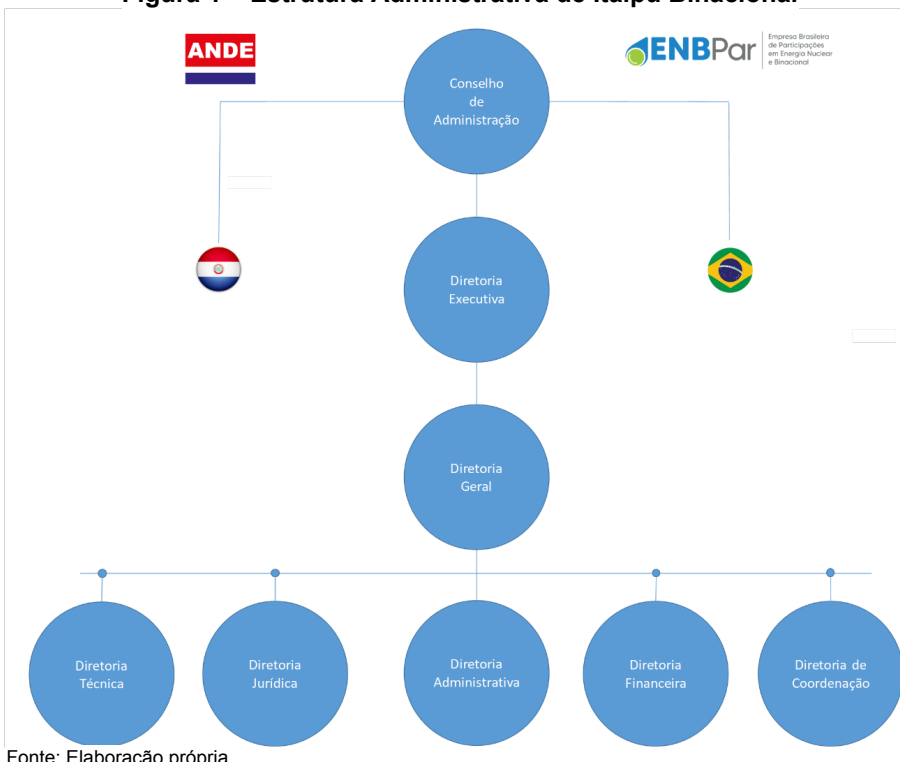
### ESTRUTURA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA DA ITAIPU BINACIONAL

O principal instrumento que dispõe acerca das estruturas de governança incidentes sobre a Itaipu é o Anexo A de seu tratado constitutivo, nomeado Estatuto. Esse último estipula, em seu art. 7º, a existência de dois órgãos, o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva. O primeiro é composto por 12 conselheiros, metade deles brasileiros, e a outra metade, paraguaios; dentre as indicações de cada governo, uma cabe ao respectivo Ministério das Relações Exteriores, e outras duas à estatal participante no capital social da binacional, ENBPar ou Ande. A Diretoria Executiva, por sua vez, é constituída por nacionais de ambos os países, “em igual número e com a mesma capacidade e igual hierarquia”, incluindo dois Diretores Gerais e vários outros especializados, em número paritário para cada nacionalidade.

A entidade mantém vinculados ao Conselho de Administração seus órgãos de controle: Ouvidoria, Auditoria Interna e Assessoria de *Compliance*. A Auditoria Interna visa o aprimoramento da eficácia e eficiência dos controles internos de Itaipu, sendo os trabalhos realizados de acordo com normas de auditoria próprias da entidade por equipes de auditores brasileiros e paraguaios. A Assessoria de *Compliance* é voltada para a aplicação de políticas e normas vigentes e criação de novas normas e procedimentos da entidade. A Ouvidoria tem a finalidade de facilitar a comunicação de Itaipu com o público interno e externo, através de denúncias, pedidos de informação, LGPD e outros.

Em suma, a administração de Itaipu Binacional é realizada de forma conjunta entre Brasil e Paraguai, como países sócios, denominados *altas partes contratantes*, sendo representados, no caso brasileiro, pela Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), empresa pública de capital integral da União, e, pelo lado paraguaio, pela *Administración Nacional de Electricidad*, autarquia do governo paraguaio (vide Figura 1).

Figura 1 – Estrutura Administrativa de Itaipu Binacional



O Conselho de Administração é responsável por cumprir e fazer cumprir o Tratado de Itaipu e seus Anexos e decidir, *inter alia*, sobre as diretrizes fundamentais da empresa; sobre propostas orçamentárias e de obrigações e empréstimos, todas formuladas pela Diretoria Executiva; e, após parecer da ENBPar e da Ande, sobre atos que importem em alienação de patrimônio e sobre reavaliações de ativo e passivo. Também é esse órgão que examina o Relatório Anual, o Balanço Geral e a demonstração da Conta de Resultados, elaborados pela Diretoria Executiva, apresentando-os, em seguida, à ENBPar e à Ande. Os Diretores Gerais desempenham o dever solidário de coordenar e de comandar as atividades da Itaipu, bem como a representam em juízo ou fora dele e procedem a admissões ou a demissões de nacionais de seu respectivo Estado. Dessa maneira, as contas da binacional são prestadas no âmbito de procedimentos internos e com a concorrência de órgãos igualmente internos, mas integrados por representantes do Poder Executivo de cada país.

---

O Regimento Interno da Itaipu, preparado pela Diretoria Executiva e submetido à aprovação do Conselho de Administração, nos termos do art. 28 de seu Estatuto, minudencia as regras supramencionadas. Ao Conselho de Administração, em particular, são cominadas atribuições outras, não necessariamente apreensíveis do rol inscrito no Estatuto, referentes ao plano de trabalho anual de auditoria interna; aos trabalhos de auditoria externa; ao Plano de Contas; e às normas de elaboração dos Registros Contábeis, do Balanço Geral e da Demonstração da Conta de Resultados. O princípio da binacionalidade orienta a votação nesse órgão, que somente delibera com a presença da maioria dos conselheiros de cada nação, com paridade de votos igual à menor representação nacional presente; na ausência de quantitativo paritário, para restabelecê-lo abstêm-se de votar, por sorteio, tantos representantes quantos forem necessários.

---

À Diretoria Executiva compete levar à apreciação ao Conselho de Administração, por exemplo, o Manual de Organização, a Norma Geral de Licitação e o Regulamento de Pessoal, bem como os planos anuais de auditoria interna e externa; no mais, o Regimento reproduz o conteúdo do Estatuto, no que tange aos deveres da Diretoria Executiva. Delimita-se que, dentro desse órgão, a consolidação do orçamento anual, o acompanhamento de sua execução e a redação do Plano de Contas, entre outras obrigações correlatas que lhe competem, são levados a cabo pelo diretor financeiro executivo; esse último também está encarregado, por exemplo, de elaborar a minuta dos contratos de financiamento; de manter o registro contábil das transações econômico-financeiras da Itaipu; de implantar o controle contábil de seus bens; e de comprar materiais e equipamentos e contratar serviços e obras, por solicitação das demais áreas e segundo o fixado na Norma Geral de Licitação.

---

Seguindo adiante, vale mencionar que Itaipu Binacional mantém em sua estrutura fundações relacionadas às questões previdenciárias, assistenciais e saúde de seus funcionários, e a voltadas à pesquisa, educação e inovação. Pelo lado brasileiro, a Fundação de Saúde Itaipu administra o plano de saúde dos funcionários de Itaipu e um hospital na cidade de Foz do Iguaçu. Já a Fundação Itaipu BR de Previdência e Assistência Social – Fibra é uma entidade de previdência privada complementar, com o objetivo de complementar a previdência social recebida pelos empregados do lado brasileiro.

---

A Fundação Parque Tecnológico Itaipu (FPTI) é uma organização mantida por Itaipu que administra o polo educacional e de inovação instalado na margem brasileira, no município de Foz do Iguaçu. A fundação é gerida por um Conselho Curador, com integrantes apontados pela própria Itaipu Binacional, pela Prefeitura de Foz do Iguaçu, por um representante do setor privado e por um representante do setor de ensino e pesquisa.

---

Ademais, há de se evidenciar a estrutura normativa que abriga as diretrizes para a atuação de Itaipu no campo administrativo, com destaque para a Norma Geral de Licitação, em vigor desde 1º de janeiro de 2013 e materializada na Resolução nº 33 do Conselho de Administração. Tal instrumento dispõe não apenas sobre certames licitatórios, contratações de

obras e serviços, locações, compras e alienações, mas também sobre convênios e outros meios de alocação dos recursos e dos bens da empresa (art. 1º do diploma). Entre os princípios que pautam esse regime, figuram, no art. 2º, os típicos do Direito Administrativo (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, competitividade), outros mais gerais (igualdade, razoabilidade e proporcionalidade, ampla defesa e contraditório) e outros ainda específicos do instituto da licitação (vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo).

---

Para os termos deste trabalho, seria pouco relevante discorrer sobre o teor das regras procedimentais licitatórias – que, em essência, se aproximam das enunciadas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Importa ressaltar, contudo, que, no trato com particulares, a Itaipu se porta como se Administração Pública fosse ocupando posição contratual que lhe confere prerrogativas. Nesse sentido, por exemplo, o art. 51 da Norma Geral de Licitação autoriza a binacional a aplicar penalidades a contratados inadimplentes, como multa e suspensão da participação em licitações e da contratação consigo.

---

Por fim, saliente-se que a Itaipu conta com um Protocolo sobre Relações de Trabalho e Previdência Social, firmado em 11 de fevereiro de 1974, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 40, de 14 de maio de 1974, e promulgado pelo Decreto nº 74.431, de 19 de agosto de 1974. O protocolo define qual é o direito aplicável a diversas questões jurídicas (art. 2º) – como direitos sindicais, competência do Judiciário para conhecer de ações trabalhistas e obrigações previdenciárias –, fazendo remissão, nesses casos, aos ordenamentos nacionais. Além disso, estipula rol mínimo uniforme de direitos trabalhistas (arts. 3º e 5º), como jornada de oito horas, remuneração para hora extraordinária e trabalho noturno, descanso semanal e requisitos para a rescisão de contrato de trabalho por tempo indeterminado. Ressalvadas certas regras procedimentais e protetivas desse tratado, adota-se o princípio da norma mais favorável ao trabalhador (art. 6º).

---

Consta ainda do Protocolo sobre Relações de Trabalho e Previdência Social, de 1974, a necessidade de acordo complementar sobre higiene e segurança no trabalho, a incluir a constituição de comissões de prevenção de acidentes do trabalho (art. 4º), bem como de Regulamento do Pessoal, para reger as relações da binacional com seus trabalhadores, prevendo-se o estabelecimento de comissões paritárias de conciliação (arts. 7º e 8º). O instrumento versa também sobre, *inter alia*, inspeção do trabalho (art. 9º), ausência de associação patronal (art. 10) e prestação de serviços médicos pelas respectivas instituições nacionais de previdência social (art. 11).

---

## **INFORMAÇÕES TÉCNICAS DA ITAIPU BINACIONAL**

---

### **Geração de energia**

---

Atualmente, a usina hidrelétrica de Itaipu dispõe de 20 unidades geradoras de energia, cada uma com capacidade de 700 MW de potência instalada, totalizando a potência instantânea total de 14 mil MW. Do total de unidades geradoras, a metade (10) gera energia para a margem brasileira (esquerda), seguindo o padrão técnico adotado no Brasil, qual seja 60 Hz. As outras 10 unidades geradoras geram energia para a margem paraguaia (direita), de acordo com o padrão daquele país, definido em 50 Hz.

---

Durante a operação, 18 unidades geradoras permanecem gerando energia praticamente o tempo todo, enquanto duas permanecem em manutenção. A energia é gerada pelas unidades geradoras em tensão de 18 kV, que então é transformada dentro da casa de máquinas para 500 kV e levada às subestações no lado de fora da casa de máquinas.

---

### **Transmissão de energia**

---

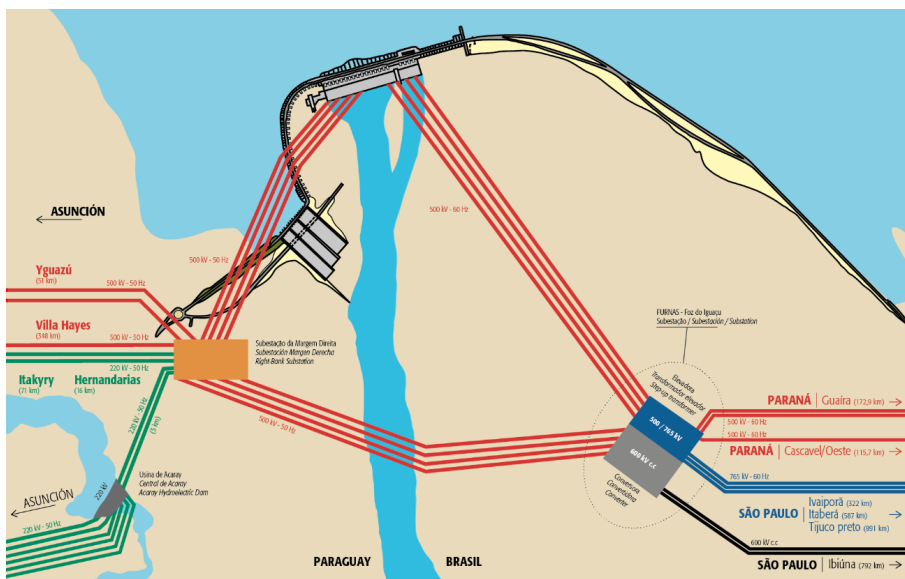
No que concerne ao sistema de transmissão de energia, Itaipu conta com 3 subestações situadas dentro da área da central geradora que, no entanto, não são de sua propriedade, e que transmitem energia para Paraguai e Brasil. As 3 subestações são: Subestação da Margem Direita (no Paraguai),

Estação Conversora (no Brasil) e Subestação Elevadora Foz do Iguaçu (no Brasil).

A Subestação da Margem Direita (no Paraguai), recebe a energia gerada pelas unidades geradoras da margem paraguaia, no padrão paraguaio (em 50 Hz), e a transmite para o sistema paraguaio, para consumo do país. Essa subestação também transmite a parcela da energia não consumida pelo Paraguai à Estação Conversora (sistema de corrente contínua) na margem brasileira, de propriedade de Furnas, junto à Subestação Foz do Iguaçu (PR), para ser entregue o SIN brasileiro, na Subestação Ibiúna (SP).

A Subestação Foz do Iguaçu (PR), de propriedade de Furnas, recebe a energia gerada pelas unidades geradoras da margem brasileira, no padrão brasileiro (em 60 Hz), e a transmite para o Sistema Interligado Nacional (SIN) para diversas subestações: Guaíra (PR), Cascavel/Oeste (PR), Ivaiporã (SP), Itaberá (SP) e Tijuco Preto (SP), de propriedade de Furnas, Copel e Isa Cteep.

**Figura 2 – Sistema de Transmissão Itaipu Binacional**



Fonte: Itaipu

### Consumo de energia

Itaipu fornece 8,7% da energia consumida no Brasil e 86,4% no Paraguai. Apesar de, hoje, a energia ser entregue em estados do sudeste, não é possível dizer que apenas tais estados consomem a energia gerada por Itaipu, considerando o aspecto elétrico. Considerando-se o Sistema Interligado Nacional (SIN), todas as usinas geradoras de energia funcionam de maneira sincronizada e orquestrada para suprir energia para todas as unidades consumidoras, a cada instante. É o que se chama de “equilíbrio energético”. Ou seja, todo o consumo do SIN deve ser igual a toda a geração do SIN, a todo momento. Qualquer desequilíbrio, mesmo que em apenas um elemento, deve ser necessariamente compensado para o adequado funcionamento do sistema. Dessa forma, importa dizer que, eletricamente, todo o SIN faz uso da energia elétrica de Itaipu.

### Caminho do dinheiro

Da energia total gerada por Itaipu, 50% é de direito do Brasil e 50% do Paraguai. Qualquer parcela não consumida por um dos dois países só pode ser comercializada para o outro país, nos atuais termos do tratado e seus anexos. Como o Paraguai historicamente não consome toda a sua parte, vende o excedente para o Brasil. Dessa forma, o Brasil geralmente adquire 85% da energia total gerada por Itaipu, considerando a energia originalmente brasileira e o excedente paraguaio. O fluxo financeiro resumido é o seguinte: Itaipu, ENBPar, Distribuidoras.

### Negociação de energia entre Brasil e Paraguai

A energia gerada pela margem brasileira de Itaipu é vendida à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), empresa sucessora da Eletrobras, após a privatização desta, realizada pela Lei nº 14.182, de 2021. O preço dessa venda, conhecido como Custo Unitário do Serviço de Eletricidade (CUSE), em dólar por energia gerada (US\$/kW/mês), é declarado por Itaipu, resultado da negociação entre Brasil e Paraguai, nos termos do tratado internacional. O cálculo do CUSE considera diferentes variáveis, como despesas com operação e manutenção, encargos, pagamento de royalties, entre outros. Já a energia gerada pela margem paraguaia de Itaipu e não consumida pelo Paraguai é vendida ao Brasil, à ENBPar. O preço dessa venda é, também, pelo valor do CUSE.

---

### **Venda de energia às distribuidoras e aos consumidores finais**

---

A ENBPar é o agente comercializador da energia da usina consumida no Brasil, nos termos do Decreto nº 11.027, de 2022, e representa Itaipu na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), ambiente no qual ocorrem e são liquidadas as transações entre os agentes do setor elétrico brasileiro. A ENBPar aloca a energia de Itaipu às distribuidoras brasileiras das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, em quotas, conforme atribuição pelo Poder Concedente e nos termos de regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

---

O preço do repasse da energia de Itaipu, proveniente da geração original brasileira e do excedente Paraguaio, às distribuidoras é uma tarifa regulada e calculada pela ANEEL. Assim, essa “tarifa de repasse” às distribuidoras tem como base o CUSE e o Custo da Remuneração por Energia Cedida pelo Paraguai, bem como outros elementos secundários.

---

A ENBPar gerencia e é responsável pela “Conta Comercialização da Energia Elétrica de Itaipu”, composta pelas receitas decorrentes e as despesas da comercialização da energia. A conta é fiscalizada pela ANEEL. As distribuidoras brasileiras, então, vendem aos consumidores cativos (não livres) a energia de Itaipu juntamente com a energia de outros contratos regulados de compra e venda de energia. Os preços que tais consumidores pagam às distribuidoras são as tarifas reguladas de cada distribuidora, calculadas pela ANEEL.

---

### **Quitação da dívida histórica da construção de Itaipu e o CUSE**

---

A dívida contraída para a construção da usina foi paga ao longo de 50 anos, tendo sido integralmente quitada em fevereiro de 2023. O pagamento da dívida representava aproximadamente 35% dos custos repassados na CUSE de Itaipu, conforme especialistas. Dessa forma, um importante componente de custos da usina deixou de existir, abrindo espaço para renegociação da estrutura da tarifa cobrada pela usina.

---

Tal negociação faz parte das relações bilaterais no tratado internacional, bem como da previsão de revisão do anexo C do tratado após 50 anos do tratado, em 2023, que trata das “Bases Financeiras e de Prestação dos Serviços de Eletricidade da ITAIPU”.

---

Atualmente, a diferença entre o valor do CUSE vigente (aproximadamente US\$ 19 por kW/mês) e o custo operacional da usina tem sido elevado. Isso permite Itaipu financiar investimentos e projetos socioambientais, ao invés de reduzir fortemente o CUSE, portanto, também a tarifa de repasse às distribuidoras brasileiras e, por fim, as tarifas pagas pelos consumidores finais brasileiros.

---

Os governos de Brasil e Paraguai afirmam terem chegado a um acordo para, a partir de 2027, reduzir estruturalmente o CUSE, para valores em torno de US\$ 10 a US\$ 12 por kW/mês, bem como para possibilitar que o excedente não consumido pelo Paraguai seja vendido no mercado livre brasileiro, a preços concorrenciais.

---

### **ESTRUTURA ACIONÁRIA DE ITAIPU: DA ELETROBRÁS À ENBPAR**

---

De acordo com o tratado entre Brasil e Paraguai, Itaipu foi constituída pela Eletrobrás e pela Ande, com igual participação no capital da

entidade, custeado pelos respectivos tesouros. A ENBPar, empresa pública de capital fechado, foi autorizada pela Lei nº 14.82, de 2021, no contexto de privatização da Eletrobrás, encerrado em 2022.

---

A Eletrobras foi criada pela Lei nº 3890, de 1961, tendo por objeto “a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras e linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica, bem como a celebração dos atos de comércio decorrentes dessas atividades”. Antes de sua privatização, era uma sociedade de economia mista, controlada pela União.

---

A privatização da Eletrobras foi possibilitada pela Lei nº 14.182, de 2021, por meio da emissão de novas ações no mercado, o que diluiu a participação acionária da União, e da transformação da empresa em *corporation*, modelo no qual nenhum acionista tem poder de voto superior a 10% das ações totais.

---

A ENBPar foi criada pela Lei nº 14.182, de 2021, e constituída em 2022, para manter o controle da União sobre determinadas funções de interesse público atribuídas à Eletrobras antes da privatização desta. É uma empresa pública de capital fechado, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Dessa forma, a União controla integralmente o capital da empresa. A empresa não depende de recursos do Tesouro Nacional e tem, portanto, orçamento próprio e separado do orçamento da União. A criação da ENBPar justificou-se, entre outros motivos, para manter a titularidade do capital social e a aquisição dos serviços de eletricidade da Itaipu Binacional por órgão ou entidade da administração pública federal para atender ao disposto no Tratado.

---

De modo específico, é importante destacar que, a ENBPar é responsável também pelo controle da União sobre outras questões como: (a) as usinas nucleares de Angra 1 e 2, assim como as obras de Angra 3; (b) a Indústrias Nucleares do Brasil (INB) que atua no “ciclo do combustível nuclear”; (c) a gestão de políticas públicas, como o Programa Luz para Todos, o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) e o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel); (d) a gestão de bens da União anteriormente sob administração da Eletrobras (BUSA); e (e) a gestão dos contratos do Fundo Reserva Global de Reversão (RGR).

---

Como participante do capital social de Itaipu, é devida à ENBPar remuneração anual, conforme Anexo C do Tratado de Itaipu, de 6% sobre o capital integralizado, no valor de US\$ 100 milhões. Portanto, Itaipu paga a cada uma de suas controladoras o valor de US\$ 6 milhões por ano. Além da remuneração sobre o capital, Itaipu também deve ressarcir ENBPar e Ande a título de encargos de administração e supervisão, calculados no equivalente de cinquenta dólares dos Estados Unidos da América por gigawatt-hora gerado.

---

O pagamento de *royalties* pelo aproveitamento do potencial hídrico, por outro lado, é pago diretamente às Altas Partes Contratantes, calculado no equivalente a US\$ 650 por gigawatt-hora gerado, não podendo ser inferior a US\$ 18 milhões por ano, à razão da metade para cada parte. No caso brasileiro, os *royalties* pagos por Itaipu são recursos orçamentários da União, arrecadados pela ANEEL. Não se constituem recursos orçamentários livres, já que são integralmente vinculados a transferências a Estados e Municípios, principalmente aos afetados pela sua barragem, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e ao FNDCT. Apenas 10% dos *royalties* pagos por Itaipu permanecem com a União; o restante, é distribuído entre Estados e Municípios, conforme gráfico abaixo.

---

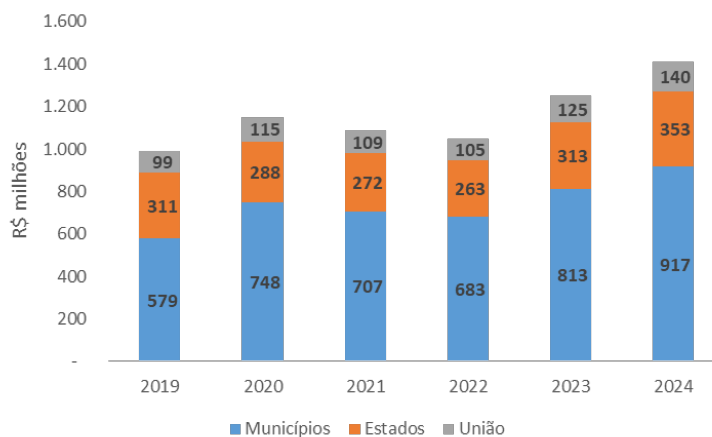
**Gráfico 1 – Distribuição anual dos *royalties* de Itaipu**  
2019 a 2024 – R\$ milhões

---

Fonte: ANEEL

---

como  
pessoa  
jurídica de  
Direito  
Internacion  
al, não  
integrando  
a  
Administraç  
ão Pública  
direta ou  
indireta de  
qualquer  
dos países  
signatários.  
Por



consequência, referida pessoa jurídica submete-se apenas às regras próprias estabelecidas em seu tratado constitutivo e em eventuais acordos posteriores firmados entre as partes signatárias.

Nesse sentido, a aplicação da legislação interna de cada país signatário depende de previsão expressa no Tratado – como é o caso, por exemplo, do art. XXI, que prevê a aplicação das respectivas leis nacionais para a apuração e julgamento da responsabilidade civil e/ou penal dos Conselheiros, Diretores e demais empregados brasileiros ou paraguaios, por atos lesivos aos interesses da empresa.

Especificamente em relação à forma de indicação dos dirigentes da empresa, não há qualquer previsão no Tratado sobre a incidência da legislação interna do Brasil ou do Paraguai, limitando-se o parágrafo 1º do art. IV a determinar que “A Itaipu será administrada por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva integrados por igual número de nacionais de ambos países”.

Ainda sobre o tema, o Anexo A do Tratado, que institui o Estatuto de Itaipu dispõe, no Capítulo III, apenas sobre o número de dirigentes a ser indicado por cada país, os órgãos internos competentes para tal indicação, bem como as competências de cada órgão de administração.

Em reforço ao entendimento até aqui apresentado, inúmeras são as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhecendo a natureza de Direito Internacional de Itaipu e a inaplicabilidade da legislação brasileira – salvo, repita-se, os casos especificados no tratado constitutivo.

No âmbito da Reclamação nº 2.937, formalizada pela República do Paraguai contra a tramitação de ações civis públicas na Justiça Federal brasileira por meio das quais se pretendia a aplicação da legislação ambiental brasileira às atividades de Itaipu, o STF firmou posicionamento de que a Usina Hidrelétrica de Itaipu é considerada um condomínio binacional. De modo ainda mais específico, nas palavras do Ministro Eros Grau, reproduzidas no voto do Relator:

“Itaipu é empresa e território em condomínio entre o Brasil e o Paraguai, conforme estabelece o Tratado. Por isso, está submetida exclusivamente ao disposto no Tratado, sob a competência de mais de um Estado em situação de igualdade jurídica”.

Em linha similar, ao julgar a Ação Cível Originária 1904, cujo objeto consistia na aplicabilidade ou não da legislação brasileira sobre licitações e contratos administrativos à entidade, o STF foi enfático ao fixar o entendimento de que, “considerado o Tratado constitutivo, não há como fugir à configuração supranacional da hidrelétrica, no que afastada qualquer tentativa de tê-la como integrante da Administração Pública brasileira”. Logo, não é aplicável à empresa o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que trata da obrigatoriedade de licitação, submetendo-se Itaipu apenas ao disposto no Tratado constitutivo.

De modo idêntico, ao apreciar a Ação Cível Originária nº 1905, na qual se discutia a competência do Tribunal de Contas da União para

fiscalizar Itaipu, o STF decidiu que, dada a sua natureza supranacional, Itaipu não pode ser considerada integrante da Administração Pública brasileira. Assim, eventual fiscalização por parte do TCU somente poderá ocorrer nos termos acordados com a República do Paraguai e materializados em instrumento diplomático adequado.

---

Cabe neste ponto, todavia, uma ressalva: o que escapa ao controle do TCU são as contas da própria empresa binacional. Eventuais instrumentos por ela celebrados que resultem em ingresso de bens, dinheiro, valores ou qualquer incremento no patrimônio público nacional – como, por exemplo, convênio celebrado entre a empresa supranacional e uma entidade da administração indireta da União que preveja repasses financeiros a esta entidade – estarão sujeitos à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio das Cortes de Contas, nos termos do art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil.

---

Retomando o raciocínio condutor dos parágrafos anteriores, recentemente, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região reafirmou a tese de que, “tratando-se de pessoa jurídica de Direito Internacional, [Itaipu] submete-se a regras próprias estabelecidas em seu Tratado constitutivo e em acordos internacionais, observando as normas internas apenas quando houver o reenvio do tema à legislação interna de cada País Conveniente por expressa disposição”, e, com base nela, decidiu que os “requisitos previstos para a indicação de membros de Conselho de Administração e de cargos de Direção pela Lei nº 13.303/16, a qual dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, [são] inaplicáveis à entidade de Direito Internacional” – ressalvada, diga-se ainda uma vez mais, a eventual previsão de tal possibilidade no instrumento internacional próprio.

---

Ante o exposto, a solução mais adequada para aprimorar a governança corporativa de Itaipu seria a modificação do Anexo A do Tratado constitutivo, que trata de modo específico dos órgãos de administração da entidade. A modificação de um instrumento bilateral - como é o caso dos que regem Itaipu - implica necessariamente retomada de negociações diplomáticas. Uma vez adotado o novo texto, sua internalização no Brasil precisará seguir, muito provavelmente, o rito normal, em que tanto o Executivo quanto o Legislativo se manifestam, e não o rito simplificado, tendo em vista a ocorrência de mudança significativa no regime jurídico da hidrelétrica e não sua mera complementação. Na sequência, a entrada em vigor da convenção modificada terá de atender ao disposto nos arts. XXIV e XXV do Tratado de Itaipu.

---

Também se vislumbra possível a edição de uma Lei nacional que estabeleça requisitos para as indicações, pelo Brasil, de membros do corpo diretivo das empresas supranacionais de cujo capital social o Estado brasileiro participe. Dessa forma, não se estaria regulando a composição de qualquer empresa supranacional, ou suplantando os termos de seus atos constitutivos, mas apenas disciplinando uma conduta interna da Administração Pública Brasileira na escolha de seus representantes nos quadros diretivos da entidade. Devem-se, neste caso, adotar duas cautelas: primeiramente, estabelecer previsão genérica que garanta que tais requisitos não contrariem normas pactuadas nos instrumentos constitutivos da empresa supranacional e não afrontem a autonomia característica de tais entidades, nos termos anteriormente apresentados; em segundo lugar, formular o texto da norma de modo a respeitar o postulado da generalidade, segundo o qual a norma deve “ser aplicável a destinatários indeterminados, isto é, a qualquer um que se enquadre na regra prescrita”, vedada a formulação “dirigida a um ou mais sujeitos determinados”.

---

Nesses dois eventuais cenários – tratativas para alteração do Anexo A do Tratado Constitutivo de Itaipu ou proposição de projeto de lei visando a regular as indicações brasileiras para o corpo diretivo das empresas supranacionais de cujo capital social participe a República Federativa do Brasil –, seria adequada a adoção de regras similares àquelas do art. 17 da citada Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, por se tratar de marco regulatório que contribuiu “para alinhar as práticas e estruturas de governança corporativa das empresas estatais brasileiras às melhores práticas internacionais”.

---

Itaipu mantém relacionamentos com os setores público e privado brasileiros através de repasses financeiros na forma de convênios e patrocínios. Registra-se, porém, que convênios realizados por Itaipu não se confundem com aqueles regulados pela Lei nº 13.019, de 2014. Referida norma trata de repasses voluntários de recursos públicos da União, Estados ou Municípios para outros órgãos da Administração Pública ou entidades privadas sem fins lucrativos, com finalidade de executar projeto de interesse mútuo.

---

Quanto aos convênios realizados por Itaipu, por outro lado, seguem norma interna da própria entidade, consubstanciada pela Nota Reversal 228, de 31 de maio de 2005, em que informa o entedimento do Governo brasileiro “no sentido de que as iniciativas da Itaipu Binacional no campo da responsabilidade social e ambiental devem inserir-se como componente na atividade de geração de energia, de acordo com a missão, políticas e diretrizes fixadas, ou que vierem a ser fixadas, pelo Conselho de Administração da entidade binacional”. São realizados com a Administração Pública federal, estadual e municipal, direta e indireta, e com o setor privado, normalmente com instituições sem fins lucrativos, para a realização de obras ou projetos.

---

Com efeito, tal instrumento volta-se para o desenvolvimento de programas, projetos e ações de interesse comum nos temas de energia, cultura, educação, meio ambiente, segurança pública, saúde, tecnologia e desenvolvimento organizacional, entre outros vinculados aos objetivos estratégicos da empresa. A norma de referência não regula a matéria procedimentalmente, cingindo-se a esclarecer que todo convênio deve ser antecedido por uma seleção.

---

Já os patrocínios são ações de comunicação realizadas por Itaipu Binacional com o objetivo de gerar identificação por meio da associação positiva da imagem institucional. De acordo com a Cartilha de Patrocínios de Itaipu Binacional, o patrocínio deve fomentar a discussão e a difusão de temas técnicos relacionados à geração de energia elétrica ou contribuir para o desenvolvimento social, econômico, turístico, tecnológico e sustentável, por meio de ações socioambientais, educativas, esportivas, culturais, jurídicas e tecnológicas, preferencialmente, dentro da sua área de abrangência.

---

As atividades patrocinadas devem ser realizadas por entidades sem fins lucrativos regularmente constituídas, sendo vedadas, dentre outras situações, patrocínios a ações:

---

- que possuam caráter político, eleitoral ou partidário;
  - que usem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de agentes públicos, de empregados de Itaipu, ou de seus associados e parentes até 3º grau;
  - que envolvam gastos com pagamento de qualquer natureza a diretor, presidente, dirigente, conselheiro ou representante legal da patrocinada, incluindo cônjuges, ascendente e descendentes;
  - que envolvam pagamentos a empregados, diretores ou conselheiros da Itaipu ou de suas fundações;
  - que envolvam pagamento de cachês para atrações artísticas;
  - que envolvam premiações de qualquer natureza, exceto troféus e medalhas quando forem contrapartidas de divulgação da logomarca da Itaipu.
- 

Os dados relativos a convênios e patrocínios, em frequência mensal, foram coletados no sítio eletrônico da Itaipu Binacional. Os arquivos

encontram-se em formato *.pdf* e foram convertidos para tabelas em *.xls* para construção da série histórica, que seguem em anexo a este estudo. A análise engloba convênios, acordos de cooperação e protocolos de intenções, desconsiderando aditamentos, termos de rerratificação e termos de encerramento e excluídas as duplicações. A série histórica dos convênios inicia-se em novembro de 2019 e termina em agosto de 2024. Os meses de janeiro de 2020 e maio de 2023 não estão disponíveis. A série histórica de patrocínios inicia-se em outubro de 2019 e termina em outubro de 2024. Os meses de junho, julho e setembro de 2020, e janeiro e março de 2021 estão indisponíveis.

O valor total dos convênios soma R\$ 6,04 bilhões, considerando que alguns instrumentos, como protocolos de intenções, não implicam em repasses financeiros ao ente conveniado. O valor total não corresponde ao valor repassado por Itaipu: por um lado, existe dentro do valor total a contrapartida do conveniado; porém, essa informação passa a ser publicada apenas no ano de 2022. Por outro, os aditamentos, os termos de rerratificação e de encerramento podem modificar o valor previsto no momento da assinatura do convênio. O valor também não representa o que foi efetivamente desembolsado por Itaipu, pois muitos convênios possuem prazo alongado de duração, sendo o desembolso de acordo com o plano de trabalho.

O valor efetivamente desembolsado por Itaipu pode ser verificado através de suas demonstrações contábeis. Os repasses financeiros dos convênios são classificados como despesas operacionais (gerais e administrativas) da entidade, desagregados a partir do exercício de 2023. O valor reportado em “outros convênios e aportes financeiros” soma US\$ 491,7 milhões, variação de 184% em relação ao exercício de 2022. A despesa de convênios por programa de responsabilidade socioambiental é discriminada na tabela abaixo.

**Tabela 1 - Programas de Responsabilidade Socioambiental  
Convênios e Aportes (milhares de US\$)**

Programa	2023	2022	%
ITAIPU, Mais que Energia	188.895	-	-
Sustentabilidade Social	141.534	52.206	171%
Apoio à Infraestrutura e Desenv. Reg.	33.398	70.976	-53%
Biodiversidade Nosso Patrimônio	29.194	18.376	59%
Apoio à Educação	19.780	7.330	170%
Saúde na Fronteira	19.033	4.192	354%
Parque Tecnológico Itaipu	18.313	219	8262%
Educação em Sustentabilidade	7.749	894	767%
Sustentabilidade Segmentos Vulneráveis	7.595	499	1422%
Apoio Socioassistencial	7.125	3.308	115%
Apoio Implantação UNILA	6.800	-	-
Outros	12.334	14.954	-18%
<b>TOTAL</b>	<b>491.750</b>	<b>172.954</b>	<b>184%</b>

Fonte: [Demonstrações contábeis e Relatório dos Auditores Independentes – 31 de dezembro de 2023](#)

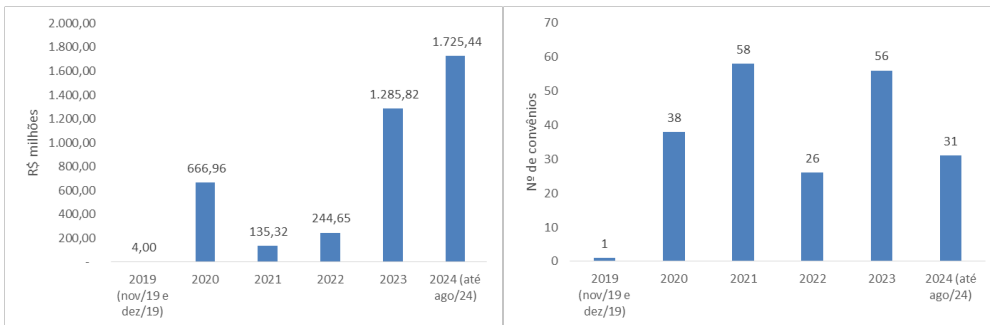
#### CONVÊNIOS REALIZADOS POR ITAIPU COM O SETOR PÚBLICO

Dentro da janela temporal analisada, Itaipu Binacional firmou 210 convênios e instrumentos congêneres com o setor público, incluindo a administração indireta. Dentro deste total encontram-se convênios firmados também com partes privadas. O valor total dos convênios com o setor público soma R\$ 4,06 bilhões, representando 63% do total, público e privado, entre novembro de 2019 a agosto de 2024.

O número de convênios firmados é bem distribuído dentro do período analisado, porém o valor total é distribuído de forma assimétrica. O valor total dos convênios firmados com o setor público concentram-se nos anos de 2023 e 2024, representando quase 75% do total, sendo que apenas dois convênios firmados nesse período respondem por 43% do valor total entre 2019 e 2024. O primeiro, firmado em 2023 entre Itaipu, Universidade Federal

da Integração Latino Americana (Unila) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS); e o segundo, firmado em 2024, entre Itaipu e o Governo do Estado do Pará.

**Gráfico 2 – Valor total e número de convênios com o setor público  
2019 (nov/19 e dez/19) a 2024 (até ago/24)**

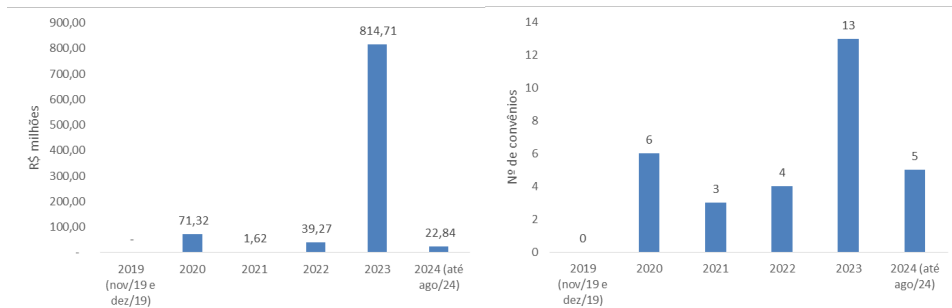


Fonte: [Convênios | ITAIPU BINACIONAL](#)

### Governo Federal

Os convênios da Itaipu Binacional firmados com o Governo Federal somaram R\$ 949,8 milhões dentro do período analisado. O ano de 2023 concentra 86% do valor total, sendo o número de convênios firmados distribuído de forma mais uniforme dentro do período de análise.

**Gráfico 3 – Valor total e número de convênios firmados com o Governo Federal  
2019 (nov/19 e dez/19) a 2024 (até ago/24)**



Fonte: [Convênios | ITAIPU BINACIONAL](#)

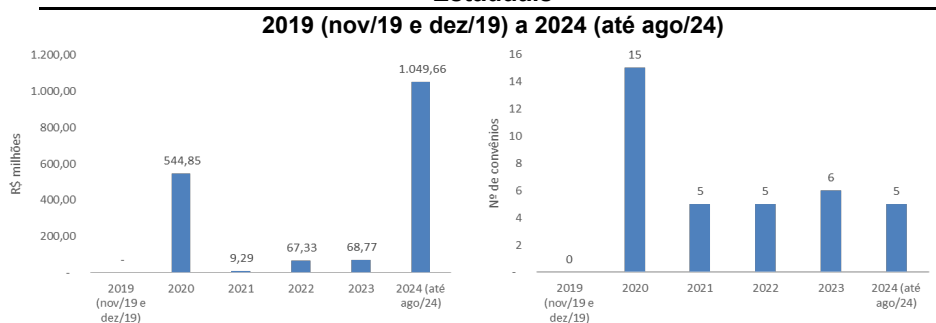
A concentração do valor em 2023 se deu por conta do convênio realizado com a Unila e UNOPS, no valor total de R\$ 752,8 milhões, tendo como objeto a conclusão da fase 1 do campus da universidade em Foz do Iguaçu (PR), compreendendo o edifício central, central de utilidades, restaurante, salas de aula e obras de urbanização. A Unila é o conveniado com maior participação nos convênios firmados entre Itaipu e o Governo Federal, representado 85% do valor total.

Destacam-se também os convênios firmados com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), no valor total de R\$ 85,7 milhões e o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, tendo como objeto o suporte técnico especializado ao Observatório Nacional de Direitos Humanos, no valor total de R\$ 16,6 milhões.

### Governos Estaduais e Municipais

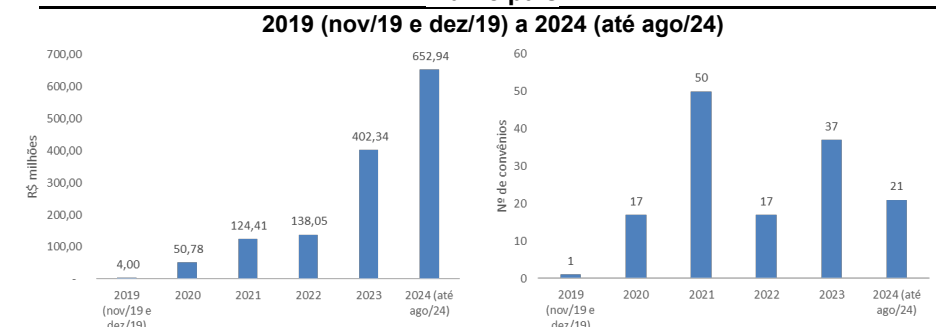
No caso de Estados e Municípios, foram firmados 179 convênios entre Itaipu e as respectivas administrações diretas e indiretas, incluindo partes privadas e consórcios municipais. O valor total dos convênios soma R\$ 3,11 bilhões, distribuídos na proporção de 56% para Estados e 44% para Municípios.

#### Gráfico 4 – Valor total e número de convênios firmados com Governos Estaduais



Fonte: [Convênios](#) | ITAIPU BINACIONAL

#### Gráfico 5 – Valor total e número de convênios firmados com Governos Municipais



Fonte: [Convênios](#) | ITAIPU BINACIONAL

Em ambas as esferas, o valor total concentra-se no ano de 2024, correspondendo a 55% do valor total dos convênios firmados no período de 2019 a 2024 entre Itaipu, Estados e Municípios. Já o número de convênios firmados é concentrado, para os Estados, no ano de 2020, sendo distribuído de forma mais uniforme para os entes municipais. O valor total de convênios firmados com Estados no ano de 2020, em R\$ 544,85 milhões, é explicado por seis convênios firmados com o Estado do Paraná, envolvendo a infraestrutura rodoviária do ente, com o valor somado de R\$ 441,95 milhões.

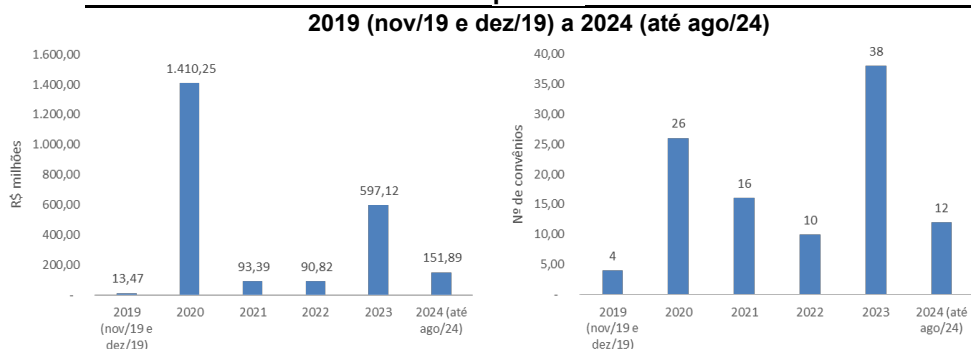
Os conveniados mais frequentes são aqueles que integram a área de abrangência da Itaipu Binacional, particularmente os Municípios e o Estado do Paraná. Porém, o convênio de maior valor com ente estadual foi firmado com o Estado do Pará (R\$ 1,01 bilhão), e o convênio de maior valor com ente municipal foi firmado com a Prefeitura de Belém (R\$ 323,6 milhões). Ambos foram firmados tendo como objeto a infraestrutura urbana do município de Belém, que sediará a 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (COP-30).

O Estado do Paraná firmou 28 convênios com Itaipu, somando o valor de R\$ 716 milhões. Destacam-se os valores destinados à infraestrutura viária (R\$ 504,8 milhões) e os destinados à Universidade Estadual do Oeste do Paraná (R\$ 23,1 milhões). Já os convênios destinados ao Município de Foz do Iguaçu, desconsiderando os consórcios municipais, somam o valor total de R\$ 154,0 milhões, com 14 termos firmados entre 2019 e 2024, com destaque ao convênio que tem como objeto a construção de habitações populares em projeto municipal, firmado em 2023 e com valor total de R\$ 76,4 milhões.

#### CONVÊNIOS REALIZADOS POR ITAIPU COM O SETOR PRIVADO

Dentro do período analisado, Itaipu firmou 106 termos com o setor privado, somando o valor total de R\$ 2,36 bilhões. Os principais conveniados são instituições de direito privado sem fins lucrativos, em particular as fundações mantidas por Itaipu Binacional: Fundação de Saúde Itaipu, Fundação Parque Tecnológico de Itaipu (FPTI) e Fundação Itaipu de Previdência e Assistência Social (Fibra).

## Gráfico 6 – Valor total e número de convênios firmados com o setor privado



Fonte: [Convênios | ITAIPU BINACIONAL](#)

A concentração do valor total no ano de 2020 deve-se ao convênio firmado com a Eletrobrás (Furnas Centrais Elétricas S.A), com valor de R\$ 1,07 bilhão e tendo como objeto a revitalização do sistema de transmissão ao mercado brasileiro da energia não consumida pelo Paraguai.

Os convênios firmados por Itaipu com suas fundações somaram o valor total de R\$ 819,4 milhões. Dos 46 convênios firmados dentro do período de análise, 36 foram destinados à Fundação Parque Tecnológico de Itaipu, no valor de R\$ 632,0 milhões. Os convênios destinados dessa forma por vezes confundem-se com subvenções realizadas por Itaipu para o custeio de suas fundações, e não necessariamente para o desenvolvimento de projetos ou despesas de capital.

Dessa forma, percebe-se que 80% do valor total dos convênios entre Itaipu e o setor privado está alocado no convênio entre Itaipu e Eletrobrás, para revitalização de seu sistema de transmissão de energia, ou nos convênios entre Itaipu e suas fundações. A parcela restante de 20% soma o valor total de R\$ 463,8 milhões, distribuídos em 59 convênios. Destes, destacam-se os seguintes:

- convênio firmado em 2023 entre a Cooperativa Central da Reforma Agrária (CCA-PR) e a Fundação Parque Tecnológico Itaipu, no valor de R\$ 88,7 milhões, tendo como objeto a cooperação para o desenvolvimento do projeto “Semeando Gestão – Fortalecendo a organização produtiva sustentável”;
- convênio firmado em 2023 com a Cáritas Brasileira Regional do Paraná, organismo da CNBB, no valor de R\$ 48,9 milhões, tendo como objeto o desenvolvimento do projeto “Todos os Povos – Atendimento emergencial às pessoas e famílias migrantes, refugiadas e vítimas de tráfico de pessoas”;
- convênio firmado em 2024 com o Instituto Latino-Americano de Agroecologia, Educação, Capacitação e Pesquisa da Agricultura Camponesa, no valor de R\$ 32,7 milhões, tendo como objeto o desenvolvimento do projeto “Bem Viver: Trilhando caminhos para uma vida em equilíbrio com a natureza”; e
- convênio firmado em 2024 com a Fundação Luterana de Diaconia – FLD, no valor de R\$ 24,8 milhões, tendo como objeto o desenvolvimento do projeto “Opaná – Chão Indígena: segurança alimentar de base agroecológica, acesso à água e educação antirracista junto à sociedade não indígena”

### PATROCÍNIOS REALIZADOS POR ITAIPU

A despesa com patrocínios somou dentro do período de análise, de outubro de 2019 a outubro de 2024, o valor de R\$ 61,9 milhões de

reais. A distribuição por exercício, com respectivo percentual sobre o total, está disposta na tabela seguinte. Considerando o acumulado em 12 meses em cada mês de outubro, temos a variação em relação ao mesmo período do exercício anterior de 32% em 2021, 154% em 2022, 84% em 2023 e 135% em 2024.

**Tabela 2 – Patrocínios realizados por Itaipu**  
De 2019 (out/19 a dez/19) a 2024 (até out/24)

Ano	Valor (R\$ milhares)	% Total
2019 (out/19 a dez/19)	633,80	1,0%
2020	2.391,93	3,9%
2021	3.544,40	5,7%
2022	8.729,53	14,1%
2023	17.837,51	28,8%
2024 (até out/24)	28.733,20	46,4%
<b>TOTAL</b>	<b>61.870,37</b>	<b>100%</b>

Fonte: [Patrocínios | ITAIPU BINACIONAL](#)

Dentro do período em questão, foram formalizados 716 termos de patrocínio. Novamente, os anos de 2023 e 2024 concentram a distribuição relativa, somando 64,4% dos termos de patrocínio firmados entre outubro de 2019 e outubro de 2024.

**Tabela 3 – Número de patrocínios realizados por Itaipu**  
De 2019 (out/19 a dez/19) a 2024 (até out/24)

Ano	Nº de patrocínios	% Total
2019 (out/19 a dez/19)	18	2,5%
2020	46	6,4%
2021	55	7,7%
2022	136	19,0%
2023	289	40,4%
2024 (até out/24)	172	24,0%
<b>TOTAL</b>	<b>716</b>	<b>100%</b>

Fonte: [Patrocínios | ITAIPU BINACIONAL](#)

O valor médio do termo de patrocínio dentro do período de análise foi de R\$ 86.411,13; porém, a dispersão é acentuada, com desvio-padrão de R\$ 571.621,71. O maior valor patrocínado foi relativo ao objeto “Cúpula Social, Festival Aliança Global e Eventos Paralelos de Encerramento do G20”, em outubro de 2024, somando R\$ 15 milhões. A entidade patrocinada foi a Organização dos Estados Ibero-Americanos para Educação, Ciência e Cultura. O objeto correlato “Ações Preparatórias G20” somou R\$ 2 milhões, sendo o segundo maior termo de patrocínio da série histórica. O termo foi firmado em julho de 2024 e a entidade patrocinada foi o Operador Nacional do Sistema – ONS.

#### CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Embora numerosos, o valor total dos convênios concentra-se em poucos instrumentos. Dentre todos os termos de convênio e congêneres analisados na janela temporal, cinco respondem por mais de 50% do valor total do período.

**Tabela 4 – Convênios realizados por Itaipu entre 2019 e 2024**  
milhões de R\$

Nº do Convênio	Objeto	Conveniada	Esfera	Valor	% Total
4500059851	Revitalização Sistema de Transmissão	Furnas (Eletrobrás)	Privada	1.073,8	17%
4500075174	Infra. Urbana Município de Belém para COP 30	Secretaria de Estado de Obras Públicas do Pará	Estadual	1.008,2	16%
4500073793	Concusão Fase 1	UNOPS e UNILA	Federal	752,8	12%

	Campus Unila				
4500075170	Infra. Urbana Município de Belém para COP 30	Município de Belém	Municipal	323,6	5%
4500059283	Subvenção para custeio do Parque Tecnológico de Itaipu	Fundação Parque Tecnológico de Itaipu	Privada	161,4	3%
Demais	-	-	-	3.132,4	49%
<b>TOTAL</b>	-	-	-	<b>6.452,2</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

Como mencionado anteriormente, o convênio junto a Furnas e Eletrobrás é relativo à própria operação da Itaipu, para a transmissão do excedente de energia do lado paraguaio. Dessa forma, sua execução não trata de questões da responsabilidade socioambiental aventada com a Nota Reversal nº 288, de 2005. Portanto, trata-se de atividade fim da entidade, sendo o convênio o meio utilizado para tanto, considerando a impertinência de um contrato via licitação dado a titularidade dos ativos em questão. A subvenção relativa ao custeio do Parque Tecnológico de Itaipu, ainda que voltada a atividade alheia à geração de energia, trata-se de uma despesa direcionada a estrutura dentro do universo da entidade, assim como os demais convênios que envolvem a Fundação Itaipu e a Fundação Fibra, voltadas à saúde, assistência e previdência dos funcionários da entidade. Dessa forma, a concentração do valor total é melhor avaliada com a exclusão desses convênios. Feito isso, percebemos que os cinco maiores convênios representam 52% do valor total, agora em R\$ 4,54 bilhões.

**Tabela 5 – Convênios realizados por Itaipu entre 2019 e 2024**

**Ex Furnas/Eletrobrás e Fundações de Itaipu**

**milhões de R\$**

Nº do Convênio	Objeto	Conveniada	Esfera	Valor	% Total
4500075174	Infra. Urbana Município de Belém para COP 30	Secretaria de Estado de Obras Públicas do Pará	Estadual	1.008,2	22%
4500073793	Concussão Fase 1 Campus Unila	UNOPS e UNILA	Federal	752,8	17%
4500075170	Infra. Urbana Município de Belém para COP 30	Município de Belém	Municipal	323,6	7%
4500058420	Duplicação da Rodovia das Cataratas	Estado do Paraná	Estadual	139,8	3%
4500073800	Programa de Gestão de Resíduos Sólidos	Parque Tecnológico de Itaipu e CISPAP	Municipal	123,1	3%
Demais	-	-	-	2.197,2	48%
<b>TOTAL</b>	-	-	-	<b>4.544,4</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

A inspeção da tabela anterior permite concluir que a concentração dos convênios firmados por Itaipu está no setor público, destacando-se dos demais dois convênios: no âmbito estadual, firmado com a Secretaria de Estado de Obras Públicas do Pará, com a finalidade de aprimoramento da infraestrutura viária da e implantação do Parque Linear da Doca no Município de Belém; e, no âmbito federal, firmado com UNOPS e Unila, com a finalidade de construção da Fase 1 do campus da Unila, no Município de Foz do Iguaçu.

Passando à análise de concentração para os convênios firmados com o setor privado, após a exclusão de Furnas/Eletrobrás e das fundações de Itaipu, evidencia-se conclusão semelhante. Seis convênios respondem por 50% do valor total dos convênios firmados com instituições privadas entre os anos de 2019 e 2024.

**Tabela 6 – Convênios Itaipu com setor privado - 2019 e 2024**

**Ex Furnas/Eletrobrás e Fundações de Itaipu**

**milhões de R\$**

Nº do Convênio	Objeto	Conveniada	Esfera	Valor	% Total
	Projeto "Semeando		Privada	88,7	19%

4500073795/4500073799	Gestão – Fortalecendo a organização produtiva sustentável”	Cooperativa Central da Reforma Agrária (CCA-PR) e FPTI			
4500073695	Projeto “Todos os Povos”, para atendimento de migrantes, refugiados e vítimas de tráfico de pessoas.	Cáritas Brasileira Regional do PR	Privada	48,9	10%
4500074499	Projeto “Bem Viver: trilhando caminhos para uma vida em equilíbrio com a natureza”	Instituto Latino-Americano de Agroecologia Educação Capacitação e Pesquisa da Agricultura Camponesa	Privada	32,7	7%
4500074502	Projeto “Opaná: segurança alimentar de base agroecológica, acesso à água e educação antirracista junto à sociedade não indígena”	Fundação Luterana de Diaconia	Privada	24,8	5%
4500073366	Projeto “Velejar é Preciso”	Iate Clube Lago de Itaipu	Privada	21,5	5%
4500073697	Projeto “Longevidade com Dignidade”	Associação de Amparo aos Idosos de Foz do Iguaçu	Privada	8,2	4%
Demais	-	-	-	233,3	50%
<b>TOTAL</b>	-	-	-	<b>468,1</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

O panorama sobre os convênios de Itaipu pode ser resumido da seguinte forma: 1) convênios firmados com o setor público concentram a maior parte do valor; 2) convênios com o setor privado possuem menor valor relativamente aos do setor público; 3) em ambos os setores, poucos instrumentos concentram a maior parte do valor.

#### 4. CONTROLES APLICADOS À ITAIPU BINACIONAL

##### DOCTRINA

No Brasil, foi o administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello quem vislumbrou no regime jurídico da Itaipu a existência de mecanismos de controle internos e externos: o Conselho de Administração encarnaria o auditor interno, ao passo que a ENBPar e a Ande fariam as vezes de auditores externos.

Todavia, Miguel Reale rejeita a hipótese de o Brasil fiscalizar unilateralmente a binacional, ao afirmar que, “[dada] a natureza do empreendimento, não pode haver, na Itaipu, domínio de uma parte sobre a outra, transferindo-se as divergências, que porventura não possam ser resolvidas no seio da própria empresa, para o plano diplomático”. O jurista pondera que uma das raras situações em que o Direito brasileiro ou o paraguaio norteará as relações da empresa será quando ela negociar com terceiros, o que ensejará a aplicação da lei do domicílio do contratante. Em parecer subsequente, Miguel Reale repisa que:

“[A] meu ver, o novo Estatuto Político Brasileiro veio, *in casu*, excluir expressamente o controle externo, pelo Brasil, das entidades binacionais, não podendo tal diretriz deixar de ser aplicada ao Paraguai, em razão das normas que presidem as relações internacionais, máxime em se tratando da ITAIPU BINACIONAL, cujo espírito é da mais absoluta paridade entre os dois Países participantes”.

Minoritariamente, Ricardo Oliveira Lira, advogado da União, defende que o TCU é competente para investigar e avaliar as contas da Itaipu, e para tanto invoca o parágrafo único do art. 70 da CF/1988: “[prestará] contas

qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. O autor identifica certa antinomia entre inciso V do art. 71 da CF/1988 – segundo o qual o órgão brasileiro fiscalizará a contabilidade das “empresas supranacionais de cujo capital social a União participe (...) nos termos do tratado constitutivo” – e o silêncio do Tratado de Itaipu e de seus anexos acerca dessa fiscalização.

---

No entender de Ricardo Oliveira Lira, essa omissão das normas internacionais, incorporadas ao Direito brasileiro, bastaria para eivá-las de inconstitucionalidade, por desvirtuação do princípio republicano. O jurista recorda que, como regra geral, no Brasil as convenções apresentam hierarquia de lei ordinária, logo a Carta Magna lhes é superior; por essa perspectiva, os instrumentos que regem a binacional não seriam inconstitucionais propriamente e sim não teriam sido recepcionados pela ordem constitucional pátria pós-1988. O autor recomenda, ao final, que a Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores “constitua grupo de trabalho binacional visando à modificação” do arcabouço normativo da hidrelétrica, em particular dos trechos em conflito com a CF/1988.

---

A crítica que cabe fazermos ao raciocínio de Ricardo Oliveira Lira é que a antinomia entre o Tratado de Itaipu e seus anexos, de um lado, e a Carta Magna brasileira, de outro, seria apenas aparente. Afinal, é exatamente o inciso V do art. 71 da CF/1988 que remete a uma convenção internacional a regulação procedimental da supervisão pelo TCU de “empresas supranacionais de cujo capital social a União participe”. É como se o Constituinte houvesse, explicitamente, cedido espaço aos negociadores internacionais, reservando-lhes o minudenciamento dessa matéria. Não haveria choque evidente entre esse comando e a ausência de normas detalhadas a respeito no regramento da binacional, pelo simples fato de que, do confronto com o silêncio, não se pode depreender contradição.

---

O Parecer L-208, expedido em 1978 pela predecessora da CGU, pondera que os controles exercidos sobre a Itaipu não se confundem com os pertinentes ao ordenamento doméstico, atrelados a entidades estatais ou paraestatais, da administração direta ou indireta. O monitoramento da entidade pelos Estados que a plasmaram ocorreria na medida de sua participação no empreendimento (por exemplo, ao integralizarem capital e indicarem representantes) e nos exatos termos das opções estruturais e demais condições fixadas no ato internacional de origem.

---

“Itaipu não está sujeita, de conseguinte, às normas aplicáveis a agentes públicos e entidades públicas nacionais, sob formas de inspeção administrativa ou supervisão hierárquicas, e de controle interno ou externo, constantes do direito constitucional ou administrativo brasileiro, mesmo que os seus agentes não possam, de modo algum, ser considerados funcionários internacionais. (...) Desde que se trata de empreendimentos e recursos postos em comum, de tal modo a resultar uma unidade orgânica e personificada, é juridicamente impossível admitir dissociá-los, ou supor uma partilha abstrata, para fazer incidir procedimentos unilaterais. E por ser, de fato, impossível, toda e qualquer medida unilateral, de direito interno, tendente ao controle da atuação de ITAIPU, confrontaria, ao arripio das normas de direito internacional instituídas no Tratado, os interesses consubstanciados de uma soberania distinta.”

---

Uma segunda manifestação técnica da antiga Consultoria-Geral da República veio a lume em 1994, o Parecer nº FC-27, para responder a divergência relativa à cobrança de tributos sobre o faturamento da binacional. À época, a Receita Federal sustentava que a Itaipu se sujeitava à incidência regular da contribuição PIS/PASEP, por sua natureza previdenciária e conexas aos contratos de trabalho. Aduzia que, segundo Protocolo ao Tratado de Itaipu, internalizado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 40, de 14 de maio de 1974, e promulgado pelo Decreto nº 74.431, de 19 de agosto de 1974, a legislação regente do assunto era a do lugar de celebração do contrato de trabalho e previdência social.

---

O parecerista concorda com a Itaipu em sua alegação de que, por força do art. 12 do acordo constitutivo, nenhum tributo, inclusive contribuição, pode recair diretamente sobre a empresa. Como essa última encarna pessoa jurídica autônoma e dotada de unidade financeira, revela-se extravagante a ideia de que seu faturamento seja ficticiamente dividido em dois, para que se identifique uma metade tributável e outra não. “As contribuições previdenciárias devidas, conforme o Tratado, são calculadas e cobradas sobre as folhas dos servidores de cada uma das Nações, mas nunca sobre o faturamento.”

---

Posteriormente, o Parecer nº LS-02, também datado de 1994, mas de autoria da AGU, concluiu que a binacional não se sujeitava às regras da antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) e sim à Norma Geral de Licitação, estudada *supra*. Ao longo da análise, assevera-se que, embora o próprio Tratado de Itaipu determine a aplicação da lei de nacionalidade (ou, subsidiariamente, da lei da sede funcional) ao membro ou ao empregado da binacional que perpetrar ato lesivo aos interesses dessa última – é dizer, nos casos de responsabilidade civil ou penal –, o mesmo raciocínio não se estende ao regime licitatório, “porque não se pode domiciliar ou melhor sujeitar ao ordenamento jurídico de qualquer das partes contratantes as relações contratuais decorrentes de obras, serviços e fornecimentos com pessoas físicas ou jurídicas, sejam ou não domiciliadas no Brasil ou no Paraguai”. E arremata-se:

---

“[Em] relação à edição do manual de licitação, a entidade não deverá obediência senão ao seu critério, só encontrando como fronteira à sua liberdade as limitações constitucionais, como são aquelas previstas no inciso V do art. 71, isto é, submissão à fiscalização do E. Tribunal de Contas da União, as contas nacionais das empresas supranacionais, de cujo capital social a União participe, nos termos do tratado constitutivo. Das assertivas acima explicitadas resulta, pois, como a maior evidência, que a entidade consulente deverá seguir, nos procedimentos licitatórios levados a efeito, os comandos contidos na Norma Geral de Licitação, aprovada pelo seu Conselho de Administração, não impedindo, entretanto, que dela integrem (se for o caso) regras consideradas compatíveis (ou adequadas) às suas finalidades, colhidas das legislações aplicáveis à espécie de ambos os países contratantes”.

---

Para o autor do Parecer nº LS-02, porém, nada impediria que, na prática de infração por brasileiro a certame licitatório da Itaipu, incidissem as sanções administrativas constantes da antiga Lei nº 8.666/1993.

---

#### CONTROLE INTERNO

---

O principal instrumento que dispõe acerca dos controles incidentes sobre a Itaipu é o Anexo A de seu tratado constitutivo, nomeado Estatuto. Com base nesse referencial, Itaipu adota um Sistema de Planejamento e Controle Empresarial como modelo de gestão, congregando um Plano Empresarial e mecanismos de acompanhamento e controle de gestão. O citado Plano Empresarial abrange: em nível mais elevado, um Plano Estratégico, que dita políticas e diretrizes fundamentais; em nível intermediário, Orientações Táticas, que traduzem os objetivos precedentes em instruções econômicas, técnicas e administrativas; em nível mais baixo, um Plano Operacional, que enumera as ações a serem conduzidas para a realização de programas e de projetos, daí resultando o orçamento da binacional; e um Programa de Desenvolvimento Organizacional, para otimização de desempenho.

---

No que se refere à fiscalização da execução da política econômico-financeira, procede-se mediante análise econômico-financeira e auditoria. A primeira afere, periodicamente, os resultados da empresa e seu grau de eficiência funcional. Já a auditoria interna destina-se a examinar sistematicamente os registros financeiros e patrimoniais, incluindo levantamentos físicos de estoques e de bens móveis. Para tanto, a Itaipu contrata auditores independentes, de comprovada capacidade, e aceitos por entidades financeiras internacionais.

---

Quanto ao controle contábil, múltiplos documentos contábeis da empresa são acessíveis não somente aos representantes brasileiros designados a integrar sua Diretoria Executiva e seu Conselho de Administração, mas também à companhia brasileira que, juntamente com a homóloga paraguaia, gerencia seu capital social – e, ora, a nacionalidade e a natureza jurídica da ENBPar sujeitam-na aos controles do Direito pátrio. Nesse contexto, as demonstrações contábeis do exercício anterior – a saber, o Balanço Geral, a Demonstração da Conta de Resultados, a Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos, as Notas Explicativas e o Relatório da Administração – são submetidas até 30 de abril do ano seguinte à ENBPar e à Ande. Outrossim, às duas estatais também são apresentados balancetes mensais, no prazo de 30 dias após o encerramento de cada mês.

---

#### ACÓRDÃO TCU

---

Em 1995, o TCU prolatou a Decisão nº 279, em que constatou a impossibilidade de serem fiscalizadas as contas nacionais da empresa, em processo autônomo e não mais em conjunto com as contas da antiga Eletrobrás, dado o critério igualitário subjacente a sua administração. A questão ainda não estava pacificada dentro do tribunal, uma vez que, pouco antes, em 1993, o então presidente do órgão, Carlos Átila Álvares da Silva, ordenou que comissão especializada se debruçasse sobre a temática. A conclusão desses trabalhos foi que, de início, se deveria promover auditoria na antiga Eletrobrás, extensiva à Itaipu, para se apurar os mecanismos de supervisão adotados pela estatal brasileira.

---

Na sequência, após reunião organizada pela referida comissão com representantes da Controladoria Geral da República do Paraguai, em novembro de 1994, constatou-se que: a) tanto a Constituição brasileira quanto a paraguaia conferem a suas entidades de controle – TCU e Controladoria Geral da República, respectivamente – a responsabilidade e a prerrogativa de fiscalizar as contas nacionais de empresas supranacionais, nos termos do acordo constitutivo (art. 71, V, da CF/1988); b) a administração da binacional observa critérios paritários, inviabilizando a existência de contas nacionais separadas; c) no Tratado de Itaipu, não consta previsão de fiscalização direta pelas entidades de controle nacionais; d) os poderes de supervisão do TCU atribuídos à homóloga paraguaia, já que, conquanto ambos se valham de auditorias e exames especiais, o primeiro, ao contrário do segundo, também tem a faculdade de julgar as contas.

---

Esse histórico de estudos e de debates serviu de premissa para que o Plenário do TCU decidisse que, a fim de operacionalizar a fiscalização das contas da Itaipu, seria necessário buscar soluções políticas, diplomáticas e administrativas em prol da modificação dos atos internacionais que regulam a binacional, mediante troca de notas reversais. Para tanto, ajustou-se que a corte brasileira e a homóloga paraguaia teriam de formalizar carta de intenção em que se comprometeriam, cada uma, a efetuar gestões junto aos respectivos governos, para que esses procedessem às negociações cabíveis.

---

Enquanto assim não se verificasse, remanesceriam os controles já descritos no Estatuto e no Regimento Interno da empresa, os quais, conforme o TCU, englobavam auditoria interna – via Conselho de Administração – e externa – a cargo, hoje, da ENBPar e da Ande –, bem como auditorias independentes (art. 98, § 3º, do Regimento Interno). O órgão brasileiro reiterou que, em função da igualdade de direitos e obrigações de Brasil e Paraguai em suas interações com a Itaipu, sobrevém uma unidade gerencial, a suscitar a inviabilidade de que os atos do corpo diretivo binacional sejam decompostos em brasileiros e paraguaios. Da mesma maneira, inexistem contas propriamente nacionais, “uma vez que não seria possível a demonstração das operações financeiras e patrimoniais realizadas tão somente por administradores brasileiros”. Acrescenta-se que, ante essa administração paritária, e em respeito à soberania dos dois Estados, a empresa não pode sujeitar-se a controles unilaterais.

---

A posição prevalecente no TCU foi contrária a quaisquer iniciativas com vistas à requisição das contas da Itaipu ou à realização de auditoria sobre a entidade, por ausência de amparo legal, à luz da omissão a respeito nos instrumentos que regem a binacional. A única ordem concreta

emanada pelo tribunal foi de que se auditasse a Eletrobrás, com o objetivo de aferir a supervisão por ela promovida sobre a administração da Itaipu. Trata-se de auditoria indireta, a alvejar os auditores externos do empreendimento, explicitamente mencionados nos atos internacionais correspondentes.

---

Não obstante, houve voto apartado que destoou desse entendimento. O Ministro Carlos Átila Álvares da Silva divergiu parcialmente da decisão do Plenário, sugerindo que nela se especificasse prazo de 120 dias para que, nomeadamente, os ministros das Relações Exteriores e de Minas e Energia tomassem providências no sentido de que os designados pelo Brasil para o Conselho de Administração da empresa, em conformidade com o art. 31 de seu Estatuto, possibilitassem ao TCU fiscalizar as contas referentes à participação brasileira.

---

Consoante o ministro, o Tratado de Itaipu, conquanto lacunoso, não veda esse monitoramento, e o citado art. 31 do Estatuto delega ao Conselho de Administração competência para resolver casos omissos. Ademais, recorda-se que a União contribui com 50% do capital da binacional e que, como metade de seus dirigentes e conselheiros são brasileiros, eles respondem perante o TCU por atos de gestão. A posição que ocupam é lastreada em indicação ministerial, de sorte que devem acatar a orientação dos ministérios supervisores. Portanto, esses últimos estão aptos a comandar os membros do Brasil no Conselho de Administração a, com amparo no Estatuto, atuarem em favor de que sejam aprovados regulamentação e procedimentos adequados ao desempenho do mister do tribunal brasileiro. Esse controle direcionado aos representantes do Brasil na Itaipu e as movimentações para que, em diálogo com o lado paraguaio, seja sanada a respectiva lacuna normativa não vulneram os interesses do Paraguai, que pode proceder da mesma forma com relação a seus nomeados.

---

Posteriormente à Decisão nº 279, o Tribunal de Contas da União produziu o Acórdão nº 88/2015, tratando do relacionamento existente entre Eletrobrás e Itaipu, incluindo prestação de contas a órgãos de controle. O Acórdão recomendava à Eletrobrás, entre outros pontos:

---

- a produção anual de documento específico contendo a análise do Relatório Anual, do Balanço Geral e da Demonstração de Resultados de exercício anterior de Itaipu;
  - o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança corporativa e de relacionamento com os conselheiros indicados junto ao Conselho de Administração de Itaipu;
  - exigir de Itaipu informações sobre o aumento das rubricas de despesas de exploração, especialmente quanto a “Pessoal”, “Outras despesas” e “Serviços de terceiros”;
- 

Além das recomendações, o Tribunal de Contas determinou à Eletrobrás informações sobre o andamento e resultados da implementação de controles financeiros da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu. Em Declaração de Voto, o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho defendeu a proposta de ação fiscalizadora efetiva e direta sobre as contas nacionais de Itaipu, examinando, entre outros aspectos, os efeitos das alterações nas Bases Financeiras do Tratado de Itaipu sobre a composição da tarifa de repasse de energia.

---

Embargos de declaração foram opostos pela Eletrobrás em 2015, seguidos de pedido de reexame em 2016 ante as conclusões do Acórdão nº 88/2015. O Acórdão nº 2998/2020 dispensou a necessidade de monitoramento da deliberação contida no Acórdão 88/2015.

---

O TCU voltou a se manifestar sobre o tema com o Acórdão 1673/2021, em relação ao acompanhamento das gestões do Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos envolvidos nas tratativas para a criação da Comissão Binacional de Contas, com o objetivo de viabilizar o controle externo de cada país sobre Itaipu, nos termos de seu tratado constitutivo. O Relatório é apresentado como resposta a Ofício enviado pelo Ministério das Relações Exteriores no qual solicitou à Corte de Contas comentários sobre a contraproposta do Governo Paraguai à minuta de Acordo por Troca de Notas

elaborada e apresentada pelo Governo Brasileiro para a constituição da Comissão Binacional de Contas de Itaipu.

---

#### DECISÕES DO STJ E STF

---

A jurisprudência do STF demorou a enfrentar a questão específica do controle da Itaipu pelo TCU ou por outros mecanismos nacionais, mas, desde 2012, na Reclamação nº 2.937, salienta que, como consequência da binacionalidade, toda pretensão de ingerência exclusivamente brasileira no regime jurídico da hidrelétrica afetaria os interesses do Paraguai, suscitando que esse último a reivindique seus direitos no Judiciário.

---

Depois, na ACO nº 1.904, de 2020, a corte rejeitou a incidência sobre a hidrelétrica das normas nacionais atinentes a licitações, sob os argumentos de que ela não integra a Administração Pública brasileira e, para além disso, não atua em situação de anomia, devido à edição da Norma Geral de Licitação, aprovada pelo Conselho de Administração da empresa mediante a Resolução RCS – 002/2001. Na ACO nº 1.957, de 2020, decidiu-se que os preceitos constitucionais do Brasil sobre concurso público e contratação de empregados não atingem a Itaipu, que realiza processos seletivos próprios, sob a égide do art. XX de seu acordo constitutivo e protocolo adicional específico.

---

Finalmente, na ACO nº 1.905, de 2020, que alvejava atribuir ao TCU poder de controle externo sobre as contas nacionais da hidrelétrica, o Ministro Marco Aurélio atentou para a inviabilidade de se cindir a contabilidade da empresa em uma metade brasileira e outra paraguaia, em função da natureza unitária do empreendimento. Ademais, dada a composição de seu capital social, com igual participação de Brasil e Paraguai, não se lhe estende a Lei nº 6.223/1975. Conforme o relator, eventual fiscalização pelo TCU dependeria de tratativas diplomáticas entre os dois Estados soberanos, em favor de novo instrumento internacional – o que, à época, estava em vias de materializar-se; em 2021, seria assinada nota reversal para a fundação da Comissão Binacional de Contas.

---

Nesse sentido, para o STF, os procedimentos de auditorias internas e externas, a Norma Geral de Licitação e os processos seletivos promovidos pela binacional são exemplos de ferramentas da boa governança em uma entidade constituída por duas soberanias, cuja gestão é paritária, una e indivisível.

---

É de se notar que, antes das decisões prolatadas pelo Tribunal Constitucional brasileiro em 2020, o Legislativo se movimentara em prol de, ao menos parcialmente, subordinar a Itaipu ao Direito brasileiro. Em junho de 2016, o PL 1.204, de 2003, hoje arquivado, havia recebido parecer favorável, acolhido pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados. A proposição obrigava a entidade a respeitar as normas gerais de licitações então previstas na Lei nº 8.666/93, bem como a sujeitava ao monitoramento do TCU. Anteriormente à passagem pela CFT, o PL já havia sido rechaçado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), em 2004. Na sequência, ao longo de várias legislaturas, os pareceres sobre a matéria mudaram de posição na CFT mais de uma vez, tendendo à rejeição entre 2005 e 2011, com breve giro em favor da aprovação em 2012 e, após, voltando à rejeição entre 2013 e janeiro de 2016 – até sua posterior aprovação. O surgimento de pareceres divergentes (pela rejeição na CTASP e pela aprovação na CFT) fez a proposta legislativa ser transferida ao Plenário, nos termos da alínea g, do inciso II do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Todo esse vaivém durante a apreciação do PL 1.204/2003 demonstra o grau de controvérsia subjacente à problemática.

---

Por seu turno, em múltiplas ocasiões, o STJ reconheceu a isenção tributária da Itaipu, esclarecendo que o benefício recai estritamente sobre a hidrelétrica, não sobre outras companhias que com ela travem negócios jurídicos “cujo suporte constitua o fato gerador de obrigações tributárias, ressalvada expressa previsão legal nesse sentido”.

---

#### COMISSÃO BINACIONAL DE CONTAS

---

A Comissão Binacional de Contas da Itaipu foi concebida na Nota Reversal nº 3, assinada em 5 de novembro 2021. Seu objetivo é

assegurar que organismo internacional de composição mista, com membros do órgão federal de controle externo brasileiro e do homólogo paraguaio, fiscalize as contas da hidrelétrica. Materializa-se, dessa forma, a solução aventada pelo TCU na Decisão nº 279, de 1995, e pelo STF no julgamento da ACO nº 1.905, em 2020, no sentido de que o arranjo viabilizador da citada fiscalização decorresse de gestões diplomáticas bilaterais.

---

Com efeito, em comunicação de 26 de janeiro de 2022, o Ministro do TCU Raimundo Carneiro atentou para o “longo histórico de acórdãos [da corte], reuniões técnicas, correspondências e outros instrumentos de interlocução entre os dois países que gradualmente construíram a CBCI”, entre 2015 e 2021. Ao mesmo tempo, a Nota Reversal nº 3, de 2021, é complemento natural do inciso V do art. 71 da CF/1988, que reveste o TCU de competência para “fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, **nos termos do tratado constitutivo**” (grifo adicionado).

---

Segundo a convenção internacional em tela, a CBCI será instância binacional autônoma, cujos integrantes atuarão conjuntamente e em base paritária, e servirá como mecanismo adicional de auditoria. Será formada por três representantes do TCU e pelo mesmo número de membros da Controladoria Geral da República do Paraguai, a serem designados pelo respectivo órgão nacional, por meio dos canais diplomáticos, e observadas as disposições internas pertinentes de cada Estado. A CBCI decidirá por consenso e será responsável por submeter às partes contratantes projeto de Regulamento Interno, de que constarão “normas internacionais de auditoria como o padrão de auditoria a ser adotado integralmente em seus trabalhos”. Sua presidência será rotativa, alternando-se obrigatoriamente um brasileiro e um paraguaio a cada doze meses.

---

O mandato da CBCI será cumprido mediante a realização de análise, apreciação e emissão de opiniões sobre a prestação de contas da entidade, a ser regulamentada anualmente pela própria Comissão, e mediante a condução de auditorias, que complementarão as demais investigações e considerarão fatos ocorridos até cinco anos antes do exercício de referência de determinada prestação de contas. Nesse mister, a CBCI terá acesso a todos os documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial da empresa, à qual incumbe comunicar eventual caráter reservado dos dados disponibilizados.

---

Ademais, a Comissão poderá requisitar os papéis de trabalho produzidos por auditor independente contratado pela Itaipu. Os auditores internos da binacional deverão repassar à CBCI qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tomarem ciência. O projeto de Plano Anual de Auditoria da hidrelétrica será encaminhado à Comissão, que estará habilitada a oferecer sugestões ao Conselho de Administração ou à Auditoria Interna. Registra-se que o surgimento da CBCI estaria relacionado não só à necessidade de concretizar dispositivos constitucionais brasileiro e paraguaio, mas também à constatação de lacunas reais no auditamento da Itaipu.

---

A Nota Reversal nº 3 é ajuste adicional ao Tratado de Itaipu. Instrumento internacional desse feitio pode, a depender de seu conteúdo e de sua finalidade, ser aprovado de maneira simplificada – portanto sem a intervenção congressual brasileira e paraguaia –, ou pela via complexa em que ambos os poderes, Executivo e Legislativo, se manifestam. O entendimento do Itamaraty, plasmado em pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores, é de que convenções de teor modificativo devem passar, necessariamente, pela aprovação do Congresso; ao passo que a simples complementação de tratado vigente prescindiria desse trâmite.

---

A definição de um acordo internacional como complementar decorre não de qualquer nome que se lhe dê, mas sim de seu objeto. São dessa natureza, por conseguinte, os textos que dimanam, lógica e necessariamente, de outro já em vigor (conforme parecer de Hildebrando Accioly), bem como os preparatórios para avenças futuras, essas, sim, detalhadas e instituidoras de obrigações para as partes; essa segunda hipótese configuraria espécie de registro de tratativa, ou algo assemelhado a um pré-contrato.

---

A bem da verdade, como a Nota Reversal nº 3 consistiria em consequência inevitável de comandos constitucionais brasileiro e paraguaio, e

tendo em vista sua coerência com os princípios que orientam o regime jurídico da Itaipu, é factível defender seu caráter complementar, a ensejar que não tenha de passar pelo crivo do Legislativo. Em contraposição, é ajuste que funda novo organismo binacional – ainda que, aparentemente, desprovido de personalidade jurídica – que confere a técnicos do Brasil e do Paraguai poderes e responsabilidades concretos – mesmo que não estranhos a seu rol originário de competências.

---

Por essas razões, é de se interpretar que a Nota Reversal nº 3 pode impor encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, a ensejar que o Parlamento referende sua incorporação ao ordenamento pátrio. Como precedente, cite-se a MSC 951/2009, que submeteu à deliberação do Congresso notas reversais sobre as bases financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, transformadas no PDC 2600/2010, por sua vez aprovado como Decreto Legislativo nº 129, de 12 de maio de 2011.

---

Supondo-se, portanto, que a Nota Reversal nº 3 seguirá o rito completo de internalização no Direito brasileiro, o primeiro passo é a elaboração de Exposição de Motivos interministerial, a ser anexada em Mensagem de autoria da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), que encaminha o texto internacional ao Legislativo.

---

Como se verá abaixo, consta informação de que, por conta da mudança de governo em 2023, os trâmites da Nota Reversal nº 3 no Executivo voltaram ao estágio inicial; uma vez encerrada essa etapa, o documento ainda deve passar pelo Congresso. Enquanto não ocorrer a devida aprovação pelo lado brasileiro, não estarão cumpridas as formalidades exigidas para que a CBCI inicie suas atividades.

---

Acrescente-se, ainda, que em audiência pública realizada no Senado Federal, em novembro de 2023, Arlene Costa Nascimento, auditora-chefe da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) do TCU discorreu sobre fiscalização promovida por seu órgão acerca da política de regulação e comercialização de energia da Itaipu, em 2018. Relatou que a Eletrobrás, que então gerenciava a venda da eletricidade da empresa no Brasil, afirmou não deter informações auditáveis a respeito, o que limitou investigação sobre os valores repassados à tarifa da hidrelétrica. Nas palavras dela “A gente recebeu simplesmente dados fechados, planilhas fechadas, informações fechadas, mas não eram planilhas que a gente pudesse rastrear, identificar de onde eram as informações, qual era a origem da composição.” Na ocasião, também se apurou ausência de acompanhamento dos empréstimos e dos financiamentos da hidrelétrica, tendo sido impossível concluir se sua amortização havia sido hígida, ou se sofrera subavaliação ou sobreavaliação. A auditoria de 2018 resultou no Acórdão nº 1.589, de 10 de julho de 2019, em que, *inter alia*:

---

- O Tribunal constatou falta de controle e fiscalização por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) ao homologar a tarifa de repasse de Itaipu. Também constatou ausência de transparência dos dados sobre a dívida de Itaipu, que tem sensível implicação no altíssimo valor das contas de energia pagas pelos consumidores brasileiros. Isso pode, em parte, explicar a razão da conta de energia no Brasil ser uma das mais caras do mundo;

---

- As informações incompletas apresentadas pela Eletrobrás ao TCU impossibilitaram o Tribunal de atestar a fidedignidade dos cálculos que resultaram no repasse de US\$ 2,85 bilhões às tarifas dos consumidores brasileiros entre 2007 e 2017. Isso também implica que as contas de energia no Brasil podem estar sendo indevidamente majoradas, com cálculos e destinação desconhecida de recursos;

---

- A Corte de Contas avaliou, ainda, as tratativas para revisão do Tratado de Itaipu, que trata da divisão da usina entre Brasil e Paraguai. No entanto, concluiu que não há, ainda, medidas concretas que gerem um ambiente favorável à defesa dos interesses nacionais

nas negociações sobre a revisão do Tratado”.

Ainda durante a supramencionada audiência no Senado, Arlene Nascimento comentou que, de 2020 a 2021, o TCU igualmente monitorara, por meio de inquirições e outras diligências a grupo de trabalho criado pela Portaria MME 124/2019, o processo de renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu. Esse acordo internacional aborda, entre outros aspectos, o cálculo do custo da energia fornecida pela usina, bem como os parâmetros para que a potência não utilizada por um dos Estados pactuantes seja entregue ao outro. Os relatórios do TCU a respeito estão protegidos por sigilo, com vistas a não prejudicar as tratativas em curso. Não obstante, em sua exposição no Legislativo, a auditora-chefe do TCU informou que, até aquela data, inexistiam “medidas concretas que [gerassem] um ambiente favorável à defesa dos interesses nacionais nas negociações sobre a revisão do Tratado de Itaipu”; entre esses interesses, inclui-se a modicidade tarifária.

Após a audiência de 2023, o Senador Espiridião Amin (PP-SC) ressaltou que endereçaria Requerimento de Informação à CC/PR para identificar o motivo da demora nos trâmites respectivos. Em dezembro de 2023, Vossa Excelência procedeu do mesmo modo. Finalmente, em outubro de 2024, o Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PL-SP) agiu igual. De resposta aos questionamentos de Vossa Excelência, sabe-se que, até março de 2024, a CC/PR ainda não havia recebido nova Exposição de Motivos concernente à Nota Reversal nº 3; em agosto de 2022, a Exposição de Motivos nº 00047/2022, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério de Minas e Energia, havia sido remetida ao órgão central da Presidência, mas, em função da mudança de governo, em janeiro de 2023, foi devolvida, sem exame de mérito, às pastas interessadas, para ajuste de assinaturas e eventual renovação de análise de conveniência e oportunidade da matéria.

No que tange ao TCU, Arlene Nascimento deu a entender, em seus esclarecimentos prestados ao Senado em 2023, que o órgão já estaria a postos para ingressar na CBCI, pretendendo-lhe indicar como membros os Ministros Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Vital do Rêgo.

#### CONTROLE SOBRE CONVÊNIOS DE ITAIPU

A Norma Geral de Licitação de Itaipu prevê como cláusula necessária a todo convênio a obrigatoriedade de prestação de contas por parte da conveniada. Dessa forma, existe previsão, dentro do ordenamento jurídico da entidade, para atuação do controle interno sobre os termos de convênio firmados, seja com a Administração Pública ou com entidades privadas do terceiro setor.

Porém, a particularidade da natureza jurídica de Itaipu, observados os casos de inaplicabilidade da legislação nacional, não afasta, necessariamente, o controle externo por parte dos tribunais de contas brasileiros. Como notado anteriormente, a transferência financeira de Itaipu para a União, Estados ou Municípios caracteriza o ingresso como recurso público. A essa situação aplica-se integralmente o art. 70 da CF/1988, sendo tais convênios passíveis de requerimento de auditoria ou proposta de fiscalização e controle.

Devemos observar que existem convênios entre Itaipu e a Administração Pública em que a execução física e financeira é intermediada por entidade não integrante do setor público. Como exemplo, o convênio firmado entre Itaipu, Unila e UNOPS, citado anteriormente, tem como executora do plano de trabalho a UNOPS, não havendo transferência financeira de Itaipu para a Unila, autarquia da União. Porém, a aplicação do art. 70 é ampla suficiente para alcançar casos como o relatado. Primeiro, porque permite a fiscalização patrimonial, o que implica na fiscalização de ativos incorporados ao patrimônio público ainda que executados por terceiros. Segundo, porque o parágrafo único aplica a prestação de contas a “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.” Utilizando-se da simetria federativa, aplica-se a mesma regra aos convênios firmados com entes estaduais ou municipais.

Os convênios firmados com o setor privado, por outro lado, não

possuem a mesma interpretação. Como notado anteriormente, em diversos casos decisões judiciais afastaram a aplicação da legislação pátria à Itaipu. Portanto, as disposições da Lei nº 13.019, de 2014, e outras legislações que tratam de convênios não poderiam alcançar os convênios entre Itaipu e uma parte privada. Porém, aventa-se a atuação legislativa em proposição para enquadrar os convênios realizados por Itaipu em território nacional com entidades do terceiro setor nos princípios da Lei nº 13.019, de 2014.

---

Também importa notar que a Norma Geral de Licitação de Itaipu condiciona, em seu art. 2º, que os processos disciplinados pela norma atendam a princípios que devem ser observadas pela Administração Pública, como impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade.

---

## 5. CONCLUSÃO

---

Ante o exposto, apresentamos a seguir, para consideração da ilustre Deputada, o resultado do presente estudo, na forma de ações concretas por parte do Poder Legislativo que viabilizem maior transparência e melhoria da governança em Itaipu Binacional, segregadas de acordo com o nível de complexidade e esforço político demandado.

---

### ● Ações imediatas:

---

- Requerimento de auditoria formalizado junto ao Tribunal de Contas da União tendo como objeto os convênios mais representativos firmados entre Itaipu e órgãos da administração direta e indireta da União (Anexo 1).

---

- Representação, quando for o caso, formalizada junto aos Tribunais de Contas dos Estados para análise de convênios e/ou patrocínios.

---

- Requerimento de audiência pública no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle sob o tema “Itaipu Binacional: Avanços em Transparência e Governança” (Anexo 2).

---

- Propositura de Projeto de Lei que estabelece requisitos para a indicação de representantes nacionais para órgãos de cúpula de empresas supranacionais de cujo capital social o Estado brasileiro participe (Anexo 3).

---

- Propositura de Projeto de Lei que estabelece requisitos de transparência e controle para a celebração de parcerias em território brasileiro por empresas supranacionais de cujo capital social o Estado brasileiro participe e organizações da sociedade civil (Anexo 4).

---

### ● Ações mediatas

---

- Encaminhamento de requerimento de informação ao Ministro das Relações Exteriores para contextualização sobre as tratativas para implementação da Comissão Binacional de Contas da Itaipu, nos termos do Art. 50, §2º da Constituição Federal de 1988 (Anexo 5).

---

- Negociação de propositura de Proposta de Emenda à Constituição para permitir fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais pelo Tribunal de Contas da União, sem necessidade de tratado prévio (Anexo 6).

---

**Anexo 1: Requerimento de Auditoria**

---

**COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE**

---

**REQUERIMENTO DE AUDITORIA Nº \_\_\_\_\_, DE 2025**

---

(Da Sra. ADRIANA VENTURA)

---

Requer auditoria, com auxílio do Tribunal de Contas da União, para verificar a impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos convênios firmados entre Itaipu Binacional e União no âmbito dos convênios nº 4500073793, nº 4500077428, nº 4500059808, nº 4500073561, nº 4500070351 e nº 4500073097.

---

Senhor Presidente,

---

Com lastro no art. 24, inciso X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinado com o art. 71, inciso IV da Constituição Federal, requero a Vossa Excelência a realização de Auditoria para verificar a regularidade quanto à impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos recursos direcionados no âmbito dos convênios nº 4500073793, nº 4500077428, nº 4500059808, nº 4500073561, nº 4500070351 e nº 4500073097, firmados entre Itaipu Binacional e órgãos da Administração Direta e Indireta da União, que totalizam R\$ 938.500.278,70 em valores celebrados.

---

**JUSTIFICAÇÃO**

---

Itaipu Binacional, empresa supranacional com participação de capital igualitária entre Brasil e Paraguai, atua em parcerias com o setor público brasileiro por meio de convênios e outros instrumentos congêneres. Por sua natureza jurídica *sui generis*, reforçada pela doutrina e por decisões judiciais, o controle externo por parte do Tribunal de Contas da União em relação às contas de Itaipu é limitado. Em diversos casos, inclusive, a legislação pátria foi

afastada das atividades da entidade.

Porém, entendemos justo o controle externo da Corte de Contas sobre convênios firmados por Itaipu Binacional e a União. Por um lado, a transferência financeira para União, quando ocorrer, traduz-se em recurso público, sendo alcançado pelas previsões do art. 70 da Constituição Federal. Se inexistir transferência financeira, porém é entregue ou aperfeiçoado ativo pertencente à União, o controle externo também está parado, por se tratar de patrimônio público.

Publicado em seu sítio eletrônico, constam 31 convênios, acordos de cooperação, acordos de parceria e protocolos de intenção firmados entre Itaipu e órgãos integrantes da Administração Direta e Indireta da União entre os anos de 2019 e 2024, com valor celebrado total de R\$ 949,8 milhões. Este valor está subestimado, considerando que não constam na transparência do sítio eletrônico da entidade convênios mais recentes, como o firmado entre Itaipu e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) no final do ano de 2024 no valor de R\$ 65 milhões.

Ocorre que não há detalhamento adequado quanto à execução dos planos de trabalho celebrados no convênio, como pode-se verificar inspecionando o sítio eletrônico da entidade. Assim sendo, é desrespeitado o princípio da publicidade e transparência que deve guiar a atuação da Administração Pública. Por vezes, o acompanhamento da execução torna-se ainda mais opaco, considerando que os termos de convênio podem ser executados por entidades não integrantes da União, como é o caso do convênio nº 4500073793, que tem como partes Itaipu, Unila e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), sendo este o executor de fato do convênio, que recebe os fundos necessários, elabora termos de referência, realiza processos de licitação e paga fornecedores.

Observamos, como no caso destacado, que não é aplicada a Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tal como demais legislações federais que regulam a celebração de convênios e parcerias com órgãos da União. Portanto, o presente Requerimento de Auditoria pretende a necessária observância dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência aos convênios de Itaipu que envolvam órgãos da União, celebrados em território nacional, não afetando de forma alguma a soberania da República do Paraguai.

Para trazer eficiência ao procedimento de auditoria, foram listados apenas seis convênios celebrados entre Itaipu e União, que respondem por aproximadamente 90% do valor total celebrado. São eles:

- Convênio nº 4500073793, conveniados Unila e UNOPS, que tem como objeto “Apoio financeiro da ITAIPU para o desenvolvimento do projeto “conclusão da Fase 1 do campus da UNILA em imóvel de matrículas nº 68.011 e 68.012, registradas junto ao 1º Ofício do Cartório de Registro de Imóveis de Foz do Iguaçu-PR, compreendendo o Edifício Central, Central de Utilidades, Restaurante, Salas de Aula e as obras de urbanização necessárias”. Valor celebrado de R\$ 752.761.100,00.
- Convênio nº 4500077428, conveniada Unila, que tem como objeto “A realização do projeto destinado à territorialização da Unila, em Foz do Iguaçu”. Valor celebrado de R\$ 65.000.000,00.
- Convênio nº 4500059808, conveniadas Fundação de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento (FAPED), Embrapa e Emater, com o objeto “Desenvolvimento conjunto do projeto “Ação Integrada de Solo e Água”. Valor celebrado de R\$ 60.626.767,88.
- Convênio nº 4500073561, conveniadas Fundação Parque Tecnológico de Itaipu e Polícia Federal, que tem como objeto “Apoio financeiro da ITAIPU para o desenvolvimento do projeto denominado “ÁSPIDE – TECNOLÓGICO”. Valor celebrado de R\$ 22.839.363,17.

- Convênio nº 4500070351, conveniadas Fundação Parque Tecnológico de Itaipu e Embrapa, tendo como objeto “Desenvolvimento conjunto do projeto denominado “Desenvolvimento de metodologias para estimar o sequestro do carbono e elaboração de plano de gestão e monitoramento florestais para a Faixa de Proteção do Reservatório de ITAIPU”. Valor celebrado de R\$ 20.673.017,13.
- Convênio nº 4500073097, conveniadas Fundação Parque Tecnológico de Itaipu e União, que tem como objeto “Cooperação da ITAIPU e da CONVENIADA para execução do projeto denominado Suporte técnico especializado ao Observatório Nacional de Direitos Humanos para desenvolvimento da plataforma ObservaDH, à socialização de pesquisa e à promoção de ações de comunicação digital e em Direitos Humanos”. Valor celebrado de R\$ 16.600.030,52.

Tenho esperança que esta comissão, junto ao Tribunal de Contas da União, possa envidar esforços para verificar e analisar os atos supracitados.

Sala da Comissão, em            de            de 2025.

Deputada ADRIANA VENTURA

## Anexo 2: Requerimento de Audiência Pública

### COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

#### REQUERIMENTO Nº            , DE 2025

(Da Sra. ADRIANA VENTURA)

Requer a realização de Audiência Pública para debater possibilidades de avanços na transparência e gestão corporativa de Itaipu Binacional, com o tema “Itaipu Binacional: Avanços em Transparência e Governança”.

Senhor Presidente:

Requeiro a Vossa Excelência, com fundamento no art. 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a realização de reunião de audiência pública, no âmbito desta Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com o tema “Itaipu Binacional: Avanços em Transparência e Governança”.

Sugerimos que sejam convidados os seguintes representantes:

- Enio José Verri, Diretor Geral Brasileiro da Diretoria Executiva de Itaipu Binacional.
- Silas Rondeau Cavalcante Silva, Diretor-Presidente da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional – ENBPar.
- Benjamin Zymler, Ministro do Tribunal de Contas da

União.

---

- Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.
- 

#### JUSTIFICAÇÃO

---

A Itaipu Binacional representa um dos mais relevantes empreendimentos energéticos, sendo responsável por uma parcela significativa da matriz energética brasileira. Com uma estrutura administrativa peculiar, por se tratar de uma entidade binacional regida pelo Tratado de Itaipu de 1973, a empresa tem despertado grande interesse na esfera pública, especialmente no que se refere à transparência na gestão dos recursos e à governança corporativa.

---

Nos últimos anos, avanços importantes foram anunciados no sentido de aprimorar os mecanismos de transparência e controle da empresa, incluindo auditorias, revisão de contratos e novas diretrizes de *compliance*. No entanto, devido à complexidade do arranjo institucional e financeiro da Itaipu Binacional, faz-se necessário um acompanhamento mais detalhado por parte dos órgãos de controle e do Poder Legislativo, garantindo a maximização dos benefícios para a população brasileira.

---

Neste sentido, propõe-se a realização de uma audiência pública no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle para discutir os avanços em transparência e governança na Itaipu Binacional. Tal iniciativa visa esclarecer aspectos financeiros, administrativos e operacionais da empresa, proporcionando maior transparência e assegurando que os princípios de governança pública sejam rigorosamente observados, sendo indispensável a participação de representantes das seguintes instituições:

---

- **Itaipu Binacional:** A presença de representantes da Itaipu Binacional é essencial para que sejam esclarecidos os avanços nos mecanismos de governança e transparência implementados nos últimos anos. A gestão de recursos bilionários exige um compromisso com boas práticas de administração e controle, garantindo a eficiência na utilização de fundos e tarifas.
- **Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar):** A ENBPar, responsável pela gestão da participação acionária da União em empresas do setor elétrico, tem papel estratégico na supervisão de Itaipu. Como órgão gestor dos interesses da União, a ENBPar pode fornecer informações relevantes sobre os avanços nas práticas de governança e transparência adotadas na Itaipu Binacional, além de relatar como essas melhorias impactam a eficiência operacional e a gestão dos recursos financeiros.
- **Tribunal de Contas da União (TCU):** O TCU desempenha um papel essencial na fiscalização de entidades públicas e seus contratos. No caso de Itaipu, a atuação do Tribunal tem sido fundamental para avaliar contratos, auditorias internas e processos licitatórios. A participação do TCU permitirá um debate qualificado sobre os avanços nas auditorias realizadas na Itaipu Binacional e a implementação de recomendações para aprimorar a gestão da empresa.
- **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU):** O MPTCU tem como missão promover a fiscalização dos atos administrativos no âmbito do

TCU. Considerando a importância estratégica de Itaipu para a economia e o setor elétrico nacional, a presença de representantes do MPTCU possibilitará o esclarecimento sobre eventuais irregularidades identificadas em auditorias e o acompanhamento das medidas corretivas adotadas.

---

Dada a relevância da Itaipu Binacional para o setor elétrico brasileiro e a importância de garantir a boa gestão dos recursos públicos envolvidos, considera-se fundamental a realização desta audiência pública. A presença das instituições convidadas permitirá um debate aprofundado sobre as iniciativas de governança e transparência em curso, reforçando a necessidade de um acompanhamento contínuo por parte dos órgãos de controle e do Poder Legislativo.

---

Com essa iniciativa, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle cumpre seu papel constitucional de zelar pelo adequado uso dos recursos públicos.

---

Sala da Comissão, em            de            de 2025.

---

Deputada ADRIANA VENTURA

---

### Anexo 3: Projeto de Lei

---

**PROJETO DE LEI Nº            , DE 2025**

---

(Da Sra. ADRIANA VENTURA)

---

Estabelece requisitos para a indicação de representantes nacionais para órgãos de cúpula de empresas supranacionais de cujo capital social o Estado brasileiro participe.

---

O Congresso Nacional decreta:

---

Art. 1º Esta Lei estabelece requisitos para a indicação de representantes nacionais para órgãos de cúpula de empresas supranacionais de cujo capital social o Estado brasileiro participe.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, consideram-se órgãos de cúpula o Conselho de Administração, a Diretoria, o Conselho Fiscal e qualquer outro órgão da empresa dotado de relevante poder decisório ou prerrogativas de controle interno.

Art. 2º Os indicados para a composição de órgãos de cúpula de empresas supranacionais de cujo capital social o Estado brasileiro participe serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo atender, adicionalmente, aos seguintes requisitos:

I – experiência profissional mínima, aferida por um dos seguintes indicadores:

a) ao menos 10 (dez) anos de atuação, no setor público ou privado, na mesma área de atuação da empresa supranacional ou em área conexas àquela para a qual forem indicados em função de direção;

b) ao menos 4 (quatro) anos de exercício em:

1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa de objeto social semelhante ao da empresa supranacional;

2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a CCE/FCE 13 ou superior, no setor público; ou

3. cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa supranacional;

c) 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa supranacional;

II – ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; e

III – não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Art. 3º é vedada a indicação, para a composição de órgãos de cúpula de empresas supranacionais de cujo capital social o Estado brasileiro participe:

I - de representante do órgão regulador relacionado à área de atuação da empresa supranacional, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na Administração Pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IV - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa responsável pela indicação ou com a própria empresa supranacional, em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;

V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa responsável pela indicação ou com a própria empresa supranacional.

Parágrafo único. A vedação prevista no inciso I deste artigo estende-se aos parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, das pessoas nele mencionadas.

Art. 4º Os requisitos e vedações de que trata esta Lei não podem ser utilizados como fundamento para afastar a aplicabilidade das

normas de composição dos órgãos de cúpula previstas nos atos constitutivos das empresas supranacionais.

---

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

---

### JUSTIFICAÇÃO

---

As empresas supranacionais que contam com a participação brasileira em seu capital social são pessoas jurídicas internacionais, regidas tão somente pelas normas contidas nos documentos constitutivos, de modo que seu funcionamento não se sujeita à incidência direta das normas brasileiras.

---

Entretanto, como participante do capital da empresa, o Estado brasileiro muitas vezes detém a prerrogativa de indicar representantes para a composição do corpo diretivo dessas empresas. As pessoas indicadas, para além de atuar nos posicionamentos técnicos dos órgãos de cúpula da empresa supranacional, também servem como verdadeiros representantes da República Federativa do Brasil perante os demais Estados e organismos internacionais.

---

De fato, uma má atuação dessas pessoas nas funções para as quais foram indicadas pode prejudicar a imagem e a reputação do Brasil em face de toda a ordem internacional, podendo repercutir, até mesmo, em última instância, no desinteresse de outros países em celebrar parcerias futuras com o Estado brasileiro.

---

Necessário se faz, portanto, que o Brasil possua mecanismos para garantir a integridade nessas indicações – e aí reside o intuito central da presente proposição legislativa, que pretende estabelecer requisitos objetivos e impessoais que assegurem um mínimo de integridade à indicação de representantes nacionais para composição dos órgãos de cúpula de empresas supranacionais de cujo capital social o Estado brasileiro participe.

---

Para tanto, tomaram-se como inspiração as regras e condicionantes previstas no art. 17 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, por se tratar de marco regulatório que contribuiu “para alinhar as práticas e estruturas de governança corporativa das empresas estatais brasileiras às melhores práticas internacionais”.

---

Não se pretende, com isso, regular a composição de qualquer empresa supranacional – conduta que acabaria por suplantar, de forma indevida, a força normativa de seus atos constitutivos –, mas apenas disciplinar a conduta interna da Administração Pública brasileira na escolha de seus representantes nos quadros diretivos da entidade. Para assegurar tal posicionamento, construiu-se o art. 4º da proposição, o qual assegura que os requisitos aqui tratados “não podem ser utilizados como fundamento para afastar a aplicabilidade das normas de composição dos órgãos de cúpula previstas nos atos constitutivos das empresas supranacionais”.

---

Entendemos, nesse contexto, ser adequada e pertinente a inovação legislativa ora proposta, razão pela qual contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

---

Sala das Sessões, em            de            de 2025.

---

Deputada ADRIANA VENTURA

---

**Anexo 4: Projeto de Lei**

---

**PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_, DE 2025**

---

(Da Sra. ADRIANA VENTURA)

---

Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para estabelecer requisitos de transparência e controle para a celebração de parcerias em território brasileiro entre organizações da sociedade civil e empresas supranacionais de cujo capital social o Estado brasileiro participe.

---

O Congresso Nacional decreta:

---

Art. 1º A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

---

“Art. 12-A. O disposto nesta Seção se aplica, também, às parcerias celebradas entre organizações da sociedade civil e empresas supranacionais de cujo capital social o Estado brasileiro participe.”

---

§ 1º Considera-se empresa supranacional a pessoa jurídica criada por tratado internacional ou instrumento similar de Direito Internacional Público, que exerce atividade econômica, não é regida exclusivamente pelas normas do Direito brasileiro e não está sujeita apenas à jurisdição do Brasil.

---

§ 2º No caso de que trata este artigo, as obrigações previstas nos art. 10 e 12 desta Lei serão assumidas pela entidade nacional que representa o Estado brasileiro na composição da empresa supranacional.”

---

## JUSTIFICAÇÃO

---

A natureza jurídica de empresa supranacional que conta com a participação do Estado brasileiro torna essa entidade um caso *sui generis* em nosso ordenamento jurídico. Tratando-se de pessoa jurídica de direito internacional público, em diversas situações a legislação pátria pode ter sua aplicação apartada da atuação da entidade. Esta situação subjugava a vontade do legislador, tornando inócuos princípios caros tipicamente observados pelas pessoas jurídicas regidas pelo direito interno.

---

Tal preocupação torna-se relevante, pois empresas supranacionais, além de exercerem sua atividade fim, firmam termos de parceria com pessoas jurídicas, de direito público ou privado, em solo brasileiro. Afastar a legislação que determina publicidade e transparência a esses termos, como a Lei nº 13.019, de 2014, é, na prática, afastar o controle social da atuação em solo brasileiro de um órgão que possui participação do próprio Estado brasileiro.

---

A Lei nº 13.019, de 2014, estabelece regras para parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, incluindo disposições sobre transparência e controle. A lei prevê a obrigatoriedade de publicidade dos instrumentos de parceria, exigindo que informações sobre a celebração, execução e prestação de contas estejam acessíveis ao público.

---

Dessa forma, encaminho o presente Projeto de Lei para estender às parcerias firmadas por empresas supranacionais importantes princípios que devem ser observados pela Administração Pública quando atuante em território nacional, a saber: a transparência, a publicidade e o controle social. Observamos que não se trata de afronta à própria natureza da empresa supranacional, composta pela vontade de entes soberanos, mas apenas a harmonização do tratamento dado às parcerias firmadas pelo poder público em território nacional.

---

Por ser adequada e pertinente, contamos com o apoio dos pares para a aprovação de relevante legislação.

---

Sala das Sessões, em        de        de 2025.

---

Deputada ADRIANA VENTURA

---

### Anexo 5: Requerimento de Informação

---

## REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº        , DE 2025

---

(Da Sra. ADRIANA VENTURA)

---

Requer informação ao Ministro das Relações Exteriores para contextualização sobre as tratativas para implementação da Comissão Binacional de Contas da Itaipu.

---

Senhor Presidente:

---

Fundamentado no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, combinado com os arts. 115, 116 e 226 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro, ouvida a Mesa, o encaminhamento do pedido informação

escrito, dirigido ao Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira, para contextualização à esta Casa Legislativa sobre as tratativas conduzidas no âmbito do Poder Executivo Federal para implementação da Comissão Binacional de Contas da Itaipu.

---

#### JUSTIFICAÇÃO

---

A Comissão Binacional de Contas da Itaipu (CBCI) foi concebida na Nota Reversal nº 3, assinada em 5 de novembro 2021. Seu objetivo é assegurar que organismo internacional de composição mista, com membros do órgão federal de controle externo brasileiro e do homólogo paraguaio, fiscalize as contas da hidrelétrica. Materializa-se, dessa forma, a solução aventada pelo TCU na Decisão nº 279, de 1995, e pelo STF no julgamento da ACO nº 1.905, em 2020, no sentido de que o arranjo viabilizador da citada fiscalização decorresse de gestões diplomáticas bilaterais.

---

Segundo a o acordo internacional em tela, a CBCI será instância binacional autônoma, cujos integrantes atuarão conjuntamente e em base paritária, e servirá como mecanismo adicional de auditoria. Será formada por três representantes do TCU e pelo mesmo número de membros da Controladoria Geral da República do Paraguai, a serem designados pelo respectivo órgão nacional, por meio dos canais diplomáticos, e observadas as disposições internas pertinentes de cada Estado. A CBCI decidirá por consenso e será responsável por submeter às partes contratantes projeto de Regulamento Interno, de que constarão “normas internacionais de auditoria como o padrão de auditoria a ser adotado integralmente em seus trabalhos”. Sua presidência será rotativa, alternando-se obrigatoriamente um brasileiro e um paraguaio a cada doze meses.

---

Todavia, consta informação de que, por conta da mudança de governo em 2023, os trâmites da Nota Reversal nº 3 no Executivo voltaram ao estágio inicial; uma vez encerrada essa etapa, o documento ainda deve passar pelo Congresso. Enquanto não ocorrer a devida aprovação pelo lado brasileiro, não estarão cumpridas as formalidades exigidas para que a CBCI inicie suas atividades. Dessa forma, o risco é que se o início das operações da Comissão Binacional de Contas seguir paralisado, se prolongue a atual situação de escassa transparência, de obscurantismo e de descumprimento de valores republicanos que norteiam a fiscalização das contas públicas. O risco é também, por fim, para o consumidor e para o Brasil como um todo.

---

Com base no exposto, contamos com o apoio da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para prosseguimento do nosso pleito.

---

Sala da Sessões, em        de        de 2025.

---

Deputada ADRIANA VENTURA

---

#### **Anexo 6: Proposta de Emenda à Constituição**

---

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2025**

---

Dá nova redação ao art. 71 da Constituição Federal, para alterar a prerrogativa de controle externo, a cargo do

Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, no que se refere às contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta.

---

## EMENDA Nº

---

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

---

Art. 1º O inciso V do art. 71 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

---

“Art.71.....  
.....  
V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, resguardados os termos do tratado constitutivo;  
..... (NR)”

---

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entre em vigor na data de sua publicação.

---

## JUSTIFICAÇÃO

---

A presente Proposta de Emenda à Constituição (PEC) promove a necessária autorização para o Tribunal de Contas da União (TCU) fiscalizar as contas nacionais de empresa supranacional cujo capital social a União participe, a exemplo da Itaipu Binacional. Trata-se de modificação exigida por imperativo de transparência, a guiar o emprego de recursos públicos brasileiros, mesmo se direcionados a entidade não subordinada exclusivamente à soberania do Brasil.

---

Pela redação anterior da norma, a supervisão exercida pelo TCU era condicionada à existência (e à subsequente internalização no Direito pátrio) de instrumento internacional específico, como é o caso, no que concerne à Itaipu, da Nota Reversal nº 3, assinada em 5 de novembro 2021. O documento prevê a criação de Comissão Binacional de Contas, de composição mista, com membros do órgão federal de controle externo brasileiro e do homólogo paraguaio. O novo organismo materializa o comando da versão original do dispositivo constitucional *sub examine*. Não obstante, em resposta a Requerimento de Informação dirigido à Casa Civil da Presidência da República, consta que, até março de 2024, a Nota Reversal nº 3/2021 se encontrava ainda no estágio inicial da tramitação de uma convenção internacional: a elaboração de Exposição de Motivos ministerial.

---

Dada a aparente inércia do Poder Executivo, e considerando que tanto o TCU, na Decisão nº 279, de 1995, quanto o Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Cível Originária (ACO) nº 1905, de 2020, aferiram indispensável o tratamento da matéria por ato internacional, tendo em vista a remissão explícita no inciso V do art. 71 da CF/1988, resta comprovada a importância desta PEC. Afinal, enquanto não começar a vigor, nos planos interno e externo, a respectiva convenção, o TCU não estará habilitado a monitorar as contas de empresa como a Itaipu, segundo o texto e o entendimento hoje prevalentes.

---

A intenção da presente alteração constitucional é rechaçar que,

para essa finalidade supervisora, se exija um pacto internacional a respeito. Pela nova letra do inciso V do art. 71 da CF/1988, em qualquer circunstância, mesmo na ausência de norma internacional, o TCU já terá permissão para exercer papel de controlador sobre ativos públicos nacionais alocados em entidade nos moldes da Itaipu, tendo apenas de adequar-se aos termos de eventual tratado que entrar em vigor, a exemplo da citada Nota Reversal nº 3/2021. Dessa sorte, a existência de uma convenção sobre o assunto passará de necessária a facultativa, embora continue a delinear a atuação do TCU, uma vez editada.

---

Ainda que se possa hipoteticamente alegar inconstitucionalidade material na mudança que ora se vislumbra, por ofensa à soberania paraguaia –paritária à brasileira na gestão da Itaipu – e, logo, à igualdade entre os Estados (art. 4º, V, da CF/1988), a argumentação não prospera. É que, em primeiro lugar, a interpretação que confere ao art. 4º da Carta Magna *status* de cláusula pétrea não é consensual na doutrina constitucionalista; e, em segundo lugar, mesmo se se identificasse, aí, limite material ao Poder Constituinte, a modificação do inciso V do art. 71 da CF/1988 não seria tendente a abolir o dito princípio da igualdade soberana, que é o que demanda o § 4º do art. 60 da CF/1988 (“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir...”).

---

A verdade é que, não obstante o ajuste constitucional aventado, o parâmetro da igualdade entre os Estados permanecerá respeitado na interação do Brasil com seus pares. Mesmo no que se refere ao controle externo da Itaipu, por exemplo, bastará que o Brasil, preferencialmente via Ministério das Relações Exteriores, consulte o Paraguai acerca das análises que o TCU planeja realizar. É provável que o próprio TCU aplique a nova norma constitucional nesse sentido, já que, quando ela dispõe que a fiscalização ocorrerá com resguardo do tratado constitutivo da empresa supranacional, no caso da Itaipu será preciso observar o princípio da binacionalidade decisória, que permeia todo o funcionamento da hidrelétrica.

---

Tendo em conta a expertise e a experiência acumulada de nosso órgão de controle externo, ele decerto será capaz de pensar nos procedimentos mais adequados não só para alinhar suas atividades com o lado paraguaio, mas também para ater-se em seu exame somente aos recursos e aos atos de origem brasileira. É imprescindível ao menos conceder-lhe o amparo constitucional para que tente desempenhar essa função – nem que ela se cinja a mera investigação preliminar, a encerrar-se tão logo Comissão Binacional de Contas supradescrita comece a operar.

---

Se a presente PEC não for acolhida, a alternativa, como apontou Arlene Costa Nascimento, auditora-chefe da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) do TCU, durante audiência pública no Senado Federal, em novembro de 2023, é a persistência de lacunas reais no auditamento da Itaipu. Anteriormente, na esteira de auditoria de 2018, sobreveio o Acórdão nº 1.589, de 10 de julho de 2019, em que, *inter alia*:

---

“O Tribunal constatou falta de controle e fiscalização por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) ao homologar a tarifa de repasse de Itaipu. Também constatou ausência de transparência dos dados sobre a dívida de Itaipu, que tem sensível implicação no altíssimo valor das contas de energia pagas pelos consumidores brasileiros. Isso pode, em parte, explicar a razão da conta de energia no Brasil ser uma das mais caras do mundo.

“As informações incompletas apresentadas pela Eletrobras ao TCU impossibilitaram o Tribunal de atestar a fidedignidade dos cálculos que resultaram no repasse de US\$ 2,85 bilhões às tarifas dos consumidores brasileiros entre 2007 e 2017. Isso também implica que as contas de energia no Brasil podem estar sendo indevidamente majoradas, com cálculos e destinação desconhecida de recursos.

O risco é de que, na falta de uma PEC como a ora apresentada, se o início das operações da Comissão Binacional de Contas seguir paralisado, se prolongue a atual situação de escassa transparência, de obscurantismo e de descumprimento de valores republicanos que norteiam a fiscalização das contas públicas. O risco é também, por fim, para o consumidor e para o Brasil como um todo.

---

Ante o exposto, exorto os nobres Pares a apoiarem esta PEC.

---

Sala das Sessões, em        de        de 2025.

---

Deputada ADRIANA VENTURA

---

Artur Cardoso, Henrique Vasconcellos, José Trindade, Matheus Ramalho, Rodrigo Cittadino, Vinicius Araújo

---

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.