

NOTA TÉCNICA Nº 6/2025

A competência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para fiscalizar a Itaipu Binacional

Edson Martins de Moraes

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Educação, Cultura, Esporte, C&T, Comunicações, Infraestrutura e Minas e Energia

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 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) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. 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 de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

1. INTRODUÇÃO

Por intermédio da Solicitação de Trabalho n.º 239/2025, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, por ordem de seu Presidente, Deputado Bacelar, solicitou a esta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) a elaboração de nota técnica com o seguinte objetivo:

[...] avaliar a competência da CFFC (acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) em relação à ITAIPU BINACIONAL, considerando a personalidade jurídica internacional da empresa e a decisão do Supremo Tribunal Federal, exarada em 2020, no âmbito da Ação Cível Originária 1.905/PR. Registre-se que o entendimento do Tribunal de Contas da União, com base na decisão do STF, é de que ITAIPU está sujeita somente a controles administrativos ou financeiros acordados e estabelecidos nos atos internacionais que a regem, razão pela qual o TCU deve abster-se de realizar qualquer procedimento tendente à verificação da correção da gestão de Itaipu Binacional.

Por conseguinte, esta Nota Técnica visa analisar a competência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados no tangente ao acompanhamento e fiscalização das atividades da Itaipu Binacional à luz da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Cível Originária 1.905/PR.

2. ANÁLISE

A empresa Itaipu Binacional

A Itaipu Binacional foi criada pelo Tratado de Itaipu¹, ajustado entre Brasil e Paraguai e assinado em 26 de abril de 1973. Ela é uma entidade binacional pertencente ao Brasil e ao Paraguai que foi criada para construir, operar e administrar a Usina Hidrelétrica de Itaipu, localizada no rio Paraná, na fronteira entre os dois países. Constituída em 1974, a Itaipu Binacional é uma entidade binacional de direito internacional com participação igualitária dos dois países, representados atualmente pela ENBPar (Brasil) e pela ANDE

¹ Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u13/tratadoitaipu.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

(Paraguai), que indicam conjunta e paritariamente os membros do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva.

A decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Cível Originária 1.905/PR

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Cível Originária (ACO) nº 1.905/PR, ocorrido entre 28 de agosto e 4 de setembro de 2020 sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, firmou entendimento unânime no sentido de que a Itaipu Binacional, por ser uma entidade constituída por tratado internacional entre Brasil e Paraguai, com personalidade jurídica de direito internacional, não está sujeita à fiscalização unilateral por parte de órgãos de controle interno dos Estados signatários, como o Tribunal de Contas da União (TCU).

Na ocasião, o Plenário julgou improcedente o pedido do Ministério Público Federal, que pretendia assegurar ao TCU competência para fiscalizar a gestão contábil, financeira e orçamentária da entidade. O STF entendeu que qualquer mecanismo de controle ou auditoria da Itaipu deve observar exclusivamente os dispositivos constantes do tratado constitutivo e seus anexos, não sendo admissível a extensão da jurisdição de órgãos nacionais à entidade sem previsão expressa no plano internacional.

A Comissão Binacional de Contas de Itaipu

Em novembro de 2021, foi formalmente celebrado um Acordo por Troca de Notas entre Brasil e Paraguai² para a criação da Comissão Binacional de Contas da Itaipu. Esse acordo estabelece a formação de uma comissão paritária destinada a fiscalizar as contas da Itaipu Binacional, respeitando a natureza jurídica internacional da entidade. Segundo o Acordo, a Comissão será uma instância binacional autônoma de fiscalização de contas de Itaipu, que servirá como mecanismo adicional de auditoria da entidade binacional e proporcionará maior aperfeiçoamento da administração conjunta e equitativa da empresa. Ainda segundo o acordado, a Comissão será integrada, do lado

² Disponível em <https://www.itaipu.gov.br/institucional/notas-reversais>. Acesso em: 23 abr. 2025.

brasileiro, por três integrantes do TCU e, do lado paraguaio, por três representantes da Controladoria Geral da República.

Para que o Acordo entre em vigor – e a Comissão seja finalmente estabelecida –, é necessário que ele seja ratificado pelos parlamentos de ambos os países. Até o momento, contudo, o processo de ratificação no Brasil está pendente de envio do documento para consideração do Congresso Nacional.

Ainda quanto a esse tema, vale ressaltar que, embora o Acordo tenha estabelecido, em linhas gerais, as competências da comissão de contas a ser instalada, o detalhamento específico quanto à forma e aos limites de sua atuação só virá com a aprovação, por ambos os países signatários, do Regulamento Interno a que se refere o parágrafo 8 do referido acordo.

O Tribunal de Contas da União

No tocante à possibilidade do exercício do controle externo por parte do TCU no cenário pós-instalação da comissão de contas em questão, cumpre relembrar que, à luz do decidido pelo STF no âmbito da ACO 1.905/PR, qualquer fiscalização a ser exercida por aquela Corte de Contas ocorrerá exclusivamente nos estritos termos de acordo entabulado entre o Brasil e o Paraguai, ou seja, no âmbito da Comissão Binacional de Contas e das condições firmadas no referido Acordo por Troca de Notas.

A esse respeito, cumpre destacar preocupação que afligia o Tribunal antes mesmo da efetiva celebração do Acordo, a qual foi consignada na instrução técnica lavrada por sua Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica), relatada no âmbito do Acórdão TCU nº 1.673/2021 – Plenário, a saber:

A primeira consequência dessa restrição é que as formas tradicionais de atuação do Tribunal para julgamento de contas e aplicação de sanções, insculpidas no art. 71, incisos II e VIII, da Constituição Federal e replicadas na Lei 8.443/1992 e no RITCU, poderão ficar prejudicadas ante a falta de mandato legal ou regimental específico para que a Comissão a ser criada julgue contas e aplique sanções.

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

Consoante o art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Um dos órgãos da estrutura do Congresso Nacional responsáveis pelo exercício do controle externo a que se refere o art. 70, *supra*, é exatamente a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados. Assim é porque, de conformidade com o art. 32, inciso XI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a CFFC tem, entre outros, os seguintes campos temáticos (ou áreas de atividade):

- i) (alínea “b”) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal; e
- ii) (alínea “f”) requisição de informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas ou autorizações de despesas de órgãos e entidades da administração federal, diretamente ou por intermédio do Tribunal de Contas da União.

Por sua vez, o art. 71 da Constituição estatui que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

No concernente ao objeto desta Nota Técnica, qual seja, o da verificação da competência ou não da CFFC para realizar o “acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em relação à ITAIPU BINACIONAL”, façamos as seguintes considerações.

Primeiramente, rememoremos que o STF, no julgamento da ACO 1.905/PR, firmou entendimento unânime no sentido de que a Itaipu Binacional

não está sujeita à fiscalização unilateral por parte de órgãos de controle interno dos Estados signatários, como o TCU. Assim, esse Tribunal de Contas não teria competência para “auxiliar” o Congresso Nacional ou, mais especificamente, a CFFC em nenhuma atividade fiscalizatória relacionada com aquela empresa binacional.

Não bastasse isso, o Acórdão proferido em sede da ACO 1.905/PR deixa claro que “a Constituição Federal e as balizas do Direito Internacional Público impõem a observância do Tratado que o País assinou com a República do Paraguai” e que, “nos termos do Tratado constitutivo da empresa, não há como fugir à configuração supranacional da hidrelétrica, o que afasta qualquer tentativa de tê-la como integrante da Administração Pública brasileira”.

Como se vê, o entendimento consolidado pelo STF é no sentido de que a Itaipu Binacional não pode ser qualificada como entidade integrante da administração direta ou indireta da União. Assim, ainda que se cogitasse restringir a aplicação da decisão da Suprema Corte ao âmbito exclusivo do TCU, não seria possível deixar de observar os limites (ou a abrangência) do controle externo a cargo do Congresso Nacional previsto no art. 70 da Constituição Federal, o qual prevê que a fiscalização a que se refere será exercida, de forma restrita, tão somente sobre “a União e as entidades da administração direta e indireta”, não alcançando, portanto, a Itaipu Binacional.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalmente, consideramos que a fundamentação apresentada no corpo desta Nota Técnica alicerça o entendimento de que o controle externo a ser exercido pela CFFC em nome do Congresso Nacional, com ou sem o auxílio do TCU, não poderia incidir diretamente sobre a Itaipu Binacional nos mesmos moldes previstos para os entes da administração pública nacional.

Em que pese tal conclusão, entende-se que o acompanhamento político, informativo e estratégico dos assuntos relacionados com a Itaipu Binacional poderia ser realizado pela CFFC, desde que as ações adotadas fossem sempre norteadas pelo respeito aos tratados internacionais firmados e pela orientação do Supremo Tribunal Federal. Para levar a cabo esse acompanhamento, a

Comissão dispõe de instrumentos previstos, entre outros, no art. 24 do RICD, tais como a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil, as quais poderiam servir para discutir temas relativos à Itaipu, como impactos tarifários, financeiros e sociais. Ainda segundo o mesmo dispositivo regimental, a CFFC teria, por exemplo, a possibilidade de convocar Ministros de Estado que atuam na supervisão política ou diplomática daquela entidade binacional, assim como de encaminhar-lhes pedidos escritos de informação a respeito dessas matérias.

São esses os subsídios julgados pertinentes.

Brasília, 25 de abril de 2025.

EDSON MARTINS DE MORAIS

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira