**ESTUDO**

**TEOR DA SOLICITAÇÃO:** **Estudo sobre a legitimidade e a legalidade da Nota Reversal nº 228, de 31 de março de 2005, que estabeleceu que os gastos de Itaipu Binacional no campo da responsabilidade social e ambiental sejam considerados componentes permanentes da atividade de geração de energia**

**SOLICITANTE:** Deputada Adriana Ventura

**AUTORES:** Henrique Augusto Silva Vasconcellos
Consultor Legislativo da Área XII – Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos

João Victor Scherrer Bumbieris
Consultor Legislativo da Área XVII – Segurança Pública, Defesa Nacional, Direito Internacional Público e Relações Internacionais

**Introdução**

A nobre Deputada Adriana Ventura solicita a esta Consultoria Legislativa uma consulta sobre a legitimidade e a legalidade da Nota Reversal nº 228, de 31 de março de 2005 (Embaixada do Brasil em Assunção) – Nota Reversal nº 01/05, de 31 de março de 2005 (Ministério das Relações Exteriores do Paraguai), nos seguintes termos:

> "Considerando que os gastos socioambientais de Itaipu nos anos de 2023 e 2024 somaram aproximadamente 5 bilhões de reais, conforme informações oficiais divulgadas no próprio site da empresa, e que o artigo 49, inciso I, da Constituição Federal estabelece que é competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, solicita-se consulta à Consultoria Legislativa (Conle) para que identifique se há embasamento jurídico para o Ministério das Relações Exteriores (MRE) firmar diretamente pelas vias diplomáticas com a chancelaria paraguaia, por meio da Nota Reversal nº 228, de 03 de maio de 2005, compromisso que estabelece que os gastos de Itaipu Binacional no campo da responsabilidade social e ambiental sejam considerados componentes permanentes da atividade de geração de energia.
>
> Cabe informar que a Nota Reversal nº 228 de 03 de maio de 2005 e a Nota Reversal DAM II/DAI nº 1 de 05, de novembro de 2021 (criação da Comissão Binacional de Contas) tiveram procedimentos de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro totalmente distintos, mesmo se tratando de instrumentos jurídicos idênticos. Enquanto a Nota Reversal nº228 de 03 de maio de 2005, que autorizou gastos socioambientais, foi incorporada imediatamente após os trâmites diplomáticos, a nota reversal que tratou da criação da Comissão Binacional de Contas foi encaminhada para o Poder Executivo para posterior envio ao Congresso Nacional."

Como contexto do questionamento, esclarece a Solicitante que:

> O Tratado de Itaipu, firmado entre Brasil e Paraguai, estabelece que a tarifa de energia da Itaipu Binacional deve refletir estritamente o custo de prestação dos serviços de eletricidade, conforme critérios técnicos e financeiros estabelecidos no Anexo C do referido Tratado. Contudo, mesmo após a quitação integral da dívida de construção da usina em 2023, a tarifa permaneceu elevada, contrariando as diretrizes do Tratado.
>
> Segundo relatório técnico (em anexo) elaborado pelo Comitê Permanente de Energia, com apoio da Associação Catarinense de Engenheiros, os custos operacionais de Itaipu foram significativamente ampliados a partir de 2022 por meio da introdução de despesas com “benfeitorias socioambientais” sem previsão legal no Anexo C. Tais despesas substituíram os custos da dívida extinta, mantendo artificialmente alta a tarifa paga majoritariamente pelos consumidores cativos brasileiros das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, sem que haja contrapartida proporcional.
>
> Diante da necessidade de zelar pela transparência, governança e eficiência na gestão dos recursos públicos, bem como pela modicidade tarifária, requer-se esta consulta à Conle, especialmente no tocante à legalidade das decisões governamentais que impactam diretamente a conta de energia de milhões de brasileiros.

Para atender a esta demanda, estruturamos a resposta como um Estudo divido em duas partes.

Na **Parte 1**, são apresentados apontamentos sobre alguns dos fundamentos teóricos, jurídicos e práticos sobre a processualística constitucional e internacional de integração de tratados internacionais ao ordenamento jurídico nacional, de modo a esclarecer os seguintes tópicos:

a) Qual o fundamento jurídico e o processo de internalização de tratados internacionais no direito brasileiro?

b) Dentro desse campo do Direito Constitucional Internacional brasileiro, de que maneira se concebem os acordos em forma simplificada e qual sua processualística?

c) O Tratado de Itaipu, incluindo seus anexos, pode ser alterado por acordos em forma simplificada? O Custo do Serviço de Eletricidade de Itaipu (Anexo C) pode ter componente adicionado por acordo em forma simplificada, no caso, por um acordo por troca de notas?

Na **Parte 2** são apresentados apontamentos referentes a avaliação do conteúdo material do Tratado e seus Anexos, bem como dos demonstrativos contábeis da Itaipu, quanto à compatibilidade da inserção dos custos socioambientais como custos permanentes da usina, seu repasse aos consumidores de energia elétrica, considerando a forma, magnitude e efeitos em que vem sendo realizados atualmente.

# 1. PROCESSUALÍSTICA DE INTERNALIZAÇÃO DE TRATADOS INTERNACIONAIS NO DIREITO BRASILEIRO

## 1.1 Tratados internacionais vs. atos internacionais não obrigacionais

Preliminarmente à discussão central deste Estudo, é necessário definir o conceito de "tratado internacional" dentro do domínio do Direito Internacional Público. Segundo a definição adotada pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969[1], que codificou o costume internacional aplicável ao direito dos tratados, no seu art. 2.1(a):

> "1. Para os fins da presente Convenção:
>
> a) "tratado" significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de

[1] Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

> um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica;"

Como se pode constatar, a definição jurídica de tratado internacional é formal e baseia-se na existência de um instrumento de veiculação de regras jurídicas, na forma escrita, independentemente da nomenclatura, resultante do livre acordo de vontades entre dois ou mais sujeitos de direito internacional, com a finalidade de criar um vínculo juridicamente exigível entre eles e submetido à regência completa do direito internacional público. Dois aspectos são de especial importância para esta discussão.

Primeiro, um tratado internacional (*stricto sensu*) se caracteriza pela vontade de dois ou mais sujeitos de direito internacional de contrair um compromisso internacional, criando um vínculo jurídico, exigível no caso de descumprimento. Com isso, diversos instrumentos internacionais, conquanto revestidos de formalidades e conformadores da vontade política convergente entre sujeitos do direito das gentes, por estarem destituídos desse *animus contrahendi*, criador de uma obrigação pactícia, não configuram tratados internacionais, sendo chamados pela doutrina de *soft law* ou *soft norms*. Como exemplo dessa categoria de ato internacional não obrigacional, citamos: os acordos de cavalheiros (*gentlemen's agreements*) e os memorandos de entendimento, bem como aquelas declarações, comunicados comuns, atas, protocolos, arranjos e outros documentos que não expressem uma vontade das partes de se vincular juridicamente no plano internacional, embora criem uma obrigação moral de cumprimento e ordenem a ação dos Estados no plano internacional. De fato, tais iniciativas desempenham importante papel nas relações internacionais, servindo de catalisadores para negociações de acordos futuros e conferindo agilidade à diplomacia cotidiana. Nesse tipo de instrumento, destacam-se especialmente os arranjos técnicos entre órgãos de diferentes Estados, úteis no incremento da cooperação interestatal e interburocrática. Além disso, como tais atos internacionais não constituem normas jurídicas internacionais, também não se submetem a um processo de internalização de tratados internacionais *stricto sensu*, o que lhes confere flexibilidade.

Segundo, a denominação específica (*nomen juris*) do ato internacional não é relevante para sua caracterização jurídica como um tratado internacional. Deve-se atentar, ao revés, para sua aptidão ou não em criar obrigações internacionais fundamentadas no direito das gentes entre sujeitos de direito internacional. No caso concreto, o "Acordo, por troca de Notas, relativo à Incorporação dos Conceitos de Responsabilidade Social e Ambiental ao Planejamento das Atividades de Itaipu Binacional, de 31 de março de 2005"[2], por ser ato jurídico internacional obrigacional e tratar de alteração ("incorporação") dos componentes de custo do serviço de eletricidade, que estão previstos no Anexo C do Tratado de Itaipu, deve ser considerado um tratado internacional *stricto sensu*, tendo sido irregular a não submissão do referido acordo ao Congresso Nacional, conforme será discutido adiante.

### 1.2 Fundamento jurídico, processo de internalização de tratados no Brasil e os acordos executivos

O fundamento jurídico da processualística de integração de normas internacionais convencionais ao direito pátrio é o direito constitucional brasileiro. Enquanto o direito internacional público cuida dos fundamentos, da validade e do processo de formação de normas jurídicas no plano internacional, a forma de internalização ou reconhecimento dessas normas no plano nacional é regida pelo direito constitucional de cada Estado.

Se o direito internacional baliza as fases internacionais do processo de conclusão e aperfeiçoamento jurídico do tratado (negociações preliminares, adoção do texto, autenticação, assinatura, ratificação, adesão, condições de vigência, etc.), a fase interna, por seu turno, é presidida pelo direito constitucional de cada Estado, abrangendo a definição da competência para a prática de atos internacionais em nome do Estado (assinatura, ratificação, etc.),

---

[22] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Acordo, por troca de Notas, relativo à Incorporação dos Conceitos de Responsabilidade Social e Ambiental ao Planejamento das Atividades de Itaipu Binacional**. Concórdia (Acervo de atos internacionais do Brasil), 2025. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/5344?IdEnvolvido=242&TipoAcordo=BL&page=7&tipoPesquisa=2. Acesso em 25/06/25.

a necessidade e forma da aprovação congressual, a publicação e promulgação, a hierarquia jurídica e a solução de conflitos normativos, entre outros aspectos.

Para o direito internacional, questões atinentes à fase de internalização do tratado não afetam sua validade e obrigatoriedade no plano internacional, com a exceção daqueles casos de violação manifesta de uma norma fundamental sobre competência para se concluir um tratado, a exemplo do que seria a alegação, por determinado Estado, da nulidade de um tratado cujo processo de internalização tenha suprimido a fase de aprovação legislativa, quando essa é exigida pelo direito constitucional desse Estado. Nesse sentido, vejam-se os arts. 27 e 46 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969:

> "Artigo 27
>
> Direito Interno e Observância de Tratados
>
> Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46.
>
> .....
>
> Nulidade de Tratados
>
> Artigo 46
>
> Disposições do Direito Interno sobre Competência para Concluir Tratados
>
> 1. Um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa **violação** fosse **manifesta** e dissesse respeito a uma **norma de seu direito interno de importância fundamental**.
>
> 2. Uma violação é manifesta se for objetivamente evidente para qualquer Estado que proceda, na matéria, de conformidade com a prática normal e de boa fé."

Quanto ao processo de internalização de tratados no direito brasileiro, referimo-nos ao rito constitucional consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, trazendo à colação trecho do voto lapidar do Min. Celso de Mello na ADI 1480 (DJU de 8.8.2001):

> "É na Constituição da República - e não na controvérsia doutrinária que antagoniza monistas e dualistas - que se deve buscar a solução normativa para a questão da incorporação dos atos internacionais ao sistema de direito positivo interno brasileiro. O exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a **sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe - enquanto Chefe de Estado que é - da competência para promulgá-los mediante decreto. O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais - superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado - conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto**, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno."

Frise-se que a criação de norma jurídica primária de fonte convencional internacional depende de um processo de internalização constituído por ato complexo, em que atuam dois Poderes em pé de igualdade jurídica, cada qual com sua função dentro do sistema representativo e de freios e contrapesos institucionais. O Congresso Nacional não é instância ancilar ou

homologatória nesse rito. Ao contrário, ao Poder Legislativo cabe o papel de representação da vontade dos diversos segmentos da sociedade civil, por meio da discussão, fiscalização e decisão autorizativa sobre tratados celebrados pelo Presidente da República ou seus representantes oficiais.

O caráter da aprovação congressual de ato internacional submetido pelo Executivo é o de autorizar, não obrigar, o Presidente da República a prosseguir com o processo de internalização do tratado internacional, quer pela submissão de instrumento de ratificação do tratado à instância com função de depositário, quer pela troca de notas diplomáticas ou comunicação informando a completude dos processos internos de aprovação do instrumento, quer por outro mecanismo que expresse a vontade do Estado conforme avençado pelas partes no tratado.

Do constitucionalismo moderno, desde as revoluções americana e francesa – que introduzem uma fase legislativa no processo de incorporação de tratados internacionais, antes concentrado no Poder Executivo, em especial na pessoa do monarca –, é possível abstrair basicamente três modelos: a) os textos constitucionais que submetem ao crivo do Parlamento todos os acordos internacionais, sem distinções; b) os que dispõem expressamente os tratados que necessitam de referendo parlamentar (lista positiva) e/ou que o dispensam (lista negativa); c) os que não tratam expressamente do tema, prevalecendo soluções consuetudinárias ou jurisprudenciais.

O modelo constitucional brasileiro, à exceção da Constituição do Império de 1824, submete a incorporação de tratados internacionais à aprovação congressual independentemente da matéria, não fazendo distinção de conteúdo ou forma entre tratados e ajustes de menor importância. De fato, nota-se grande semelhança, tanto formal quanto substancial, entre os dispositivos das várias Constituições do Brasil republicano no que toca à participação do Poder Legislativo no processo de internalização de tratados.

Na Constituição de 1891, vemos a definição categórica desse modelo, em seu art. 48, XVI: “Compete privativamente ao Presidente da República... entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso...”. Essa fórmula foi seguida

também pela Carta de 1934, em seu art. 32, “h”, quando declina as competências do Congresso Nacional, incluindo a de “resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras”, e as do Presidente da República, entre as quais a do art. 41, VI, “celebrar convenções e tratados internacionais, sempre *ad referendum* da Assembleia Nacional”. Não há qualquer distinção de dignidade ou hierarquia jurídica entre os instrumentos internacionais, submetendo-se todos à necessária aprovação legislativa.

Na Constituição de 1937, o Presidente da República tem a competência, definida no art. 74, “d”, de “celebrar convenções e tratados internacionais, *ad referendum* do Poder Legislativo”, ao passo que, conforme o art. 54, “terá início no Conselho Federal a discussão e votação dos projetos de lei sobre: a) tratados e convenções internacionais; b) comércio internacional e interestadual”.

A Constituição de 1946 introduz construção normativa próxima da atual, atribuindo ao Congresso Nacional, no art. 65, I, a competência de “resolver definitivamente sobre tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República”, e ao Presidente da República, a de “celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional”. Compreende-se que as competências dos órgãos envolvidos no aperfeiçoamento desse ato complexo envolvem todos os tratados, convenções, acordos e demais atos internacionais juridicamente vinculantes, independentemente da importância ou nomenclatura a eles atribuída, contanto que sejam aptos a criar um compromisso internacional que obrigue o Estado brasileiro.

A Constituição de 1967/69 reproduz material e teleologicamente a atual construção normativa da divisão de competências em relação à processualística de tratados no Brasil, atribuindo ao Congresso Nacional, pelo art. 44, I, a competência de “resolver definitivamente sobre tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República”, e, ao Presidente da República, pelo art. 81, X, a de “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ad referendum do Congresso Nacional”. Por interpretação gramatical, sistemática, teleológica e histórica, verifica-se (a) que o termo “atos

internacionais" foi introduzido como um conceito genérico de instrumento internacional, de modo a dirimir dúvidas quanto à necessidade de enviar acordos ditos "executivos" à aprovação congressual; e (b) que todos os compromissos internacionais firmados pelo Presidente da República, ou sob sua autoridade, devem ser submetidos ao Congresso, sendo um dispositivo como que o complemento do outro.

Antes de avaliarmos a Constituição de 1988, deve-se reconhecer que, a par do texto dos diversos documentos constitucionais, vicejou uma prática processual da Chancelaria brasileira de aprovar determinados acordos sem os submeter ao controle legislativo, denominados acordos em forma simplificada ou acordos executivos, sob o argumento da necessidade de expediência da internalização, especialização da matéria e precedente na prática de outros países. Tem sido intensa a aprovação de acordos sem o consentimento parlamentar ao longo da história republicana[3], no que a doutrina reputa como uma prática costumeira *extra legem*, formada à margem do texto constitucional, a qual não pode, sem embargo, tornar-se uma prática *contra legem*, ofendendo norma constitucional. Para os mais críticos, em razão de a Administração Pública se sujeitar ao princípio da legalidade estrita, não haveria guarida constitucional para os acordos executivos sem autorização legal ou sem permissivo constitucional, uma vez que configurariam a criação de norma jurídica primária sem a participação e sequer a oportunidade de fiscalização do Poder Legislativo, tornando o decreto de execução desses atos um decreto autônomo inconstitucional, já que não previsto no art. 84, VI, da Constituição Federal de 1988.

O debate sobre a possibilidade de certos acordos internacionais (tratados *stricto sensu*) serem internalizados sem a aprovação congressual ganha destaque no discurso diplomático e internacionalista brasileiro principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1946.

---

[3] MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O poder de celebrar tratados. Competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 283-437.

Em breve apanhado desse debate, descrito na obra de Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros[4], nota-se que o Itamaraty, especialmente na figura do embaixador Hildebrando Accioly, bem como de Levi Carneiro, G. E. do Nascimento e Silva e João Hermes Pereira de Araújo, sempre defendeu a possibilidade de que certos acordos fossem firmados sem escrutínio parlamentar. O fundamento para essa prática, que teria se tornado verdadeiro costume, seria, entre outros: a necessidade prática de expediência para determinadas matérias, sobretudo aquelas de caráter administrativo e corriqueiro ou de execução, interpretação e complementação a tratados já aprovados; a ausência de expressa proibição legal ou constitucional; a competência privativa do Executivo de manter relações com Estados estrangeiros; a desnecessidade de ratificação de acordos firmados por troca de notas ou de notas reversais[5,6]; o silêncio da jurisprudência; a inércia do Legislativo (pelo menos até 1972), que teria, por seu "silêncio complacente", nas palavras de João Hermes, acabado por aquiescer à prática dos acordos executivos; e a analogia com procedimento similar adotado por países como Estados Unidos, Argentina, Chile, Bolívia, Colômbia, México, Paraguai, Uruguaia e Venezuela, entre outros.

Segundo Hildebrando Accioly[7], não seria a forma, mas antes a matéria versada pelo tratado que determinaria a exigência de aprovação parlamentar e até maior ou menor solenidade da avença. Para ele, "se a matéria sobre que versa o tratado é da competência exclusiva do Poder Legislativo, está

---

[4] *Ibid.*, p. 285-337.

[5] Do ponto de vista do direito internacional, não há diferença jurídica entre as diversas formas de expressão da vontade do Estado pelas quais se aperfeiçoa o ato internacional de obrigação definitiva a um pacto internacional. Nesse sentido, veja-se o art. 11, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969: "*Artigo 11 – Meios de Manifestar Consentimento em Obrigar-se por um Tratado*
*O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado pode manifestar-se pela assinatura, troca dos instrumentos constitutivos do tratado, ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ou por quaisquer outros meios, se assim acordado."*

[6] O embaixador G. E. do Nascimento e Silva chega a considerar, sem qualquer respaldo no direito constitucional do período republicano, que a posição do Legislativo em relação a todos os tratados é meramente homologatória, sendo apenas consultado "a título meramente informativo", como descreve A.P. Cachapuz de Medeiros. *Ibid.*

[7] ACCIOLY, Hildebrando. A ratificação e a promulgação dos tratados em face da Constituição Federal Brasileira. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Rio de Janeiro, n. 7, . 5-11, jan./jun. 1948.

claro que o aludido ato não se pode tornar válido sem a aprovação legislativa; e, se depende de tal aprovação, deve ser submetido à ratificação". Em seu parecer, independeriam de aceitação formal do Poder Legislativo os seguintes atos:

a) Os acordos sobre assuntos que sejam de competência privativa do Poder Executivo;

b) Os concluídos por agentes ou funcionários que tenham competência para tanto, sobre assuntos de interesse local ou de importância restrita;

c) Os que simplesmente consignam a interpretação de cláusulas de um tratado já vigente;

d) Os que decorrem, lógica e necessariamente, de algum tratado vigente e são como que o seu complemento;

e) Os de *modus vivendi*, na medida que têm em vista apenas deixar as coisas no estado em que se encontram ou estabelecer simples bases para futuras negociações;

f) Os de ajuste para a prorrogação de um tratado, antes que este expire; e

g) As chamadas declarações de extradição, isto é, as promessas de reciprocidade, em matéria de extradição.

Em posição contrária, Haroldo Valladão, na condição de Consultor Jurídico do Itamaraty, emitiu parecer[8] em que defende a necessidade de aprovação legislativa de todos os acordos, não assistindo razão àqueles que buscam soluções no direito internacional ou no direito de outros povos para questões de exegese constitucional brasileira, como a definição dos poderes de negociação, assinatura, aprovação e ratificação de acordos internacionais aplicáveis ao Brasil, posição essa coincidente com a moderna jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Preconizar que divisões de competência *ratione materiae* entre Executivo e Legislativo aplicáveis a questões internas de

[8] VALLADÃO, Haroldo. Aprovação de ajustes internacionais pelo Congresso Nacional. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Rio de janeiro, n. 11/12, p. 95-108, jan./dez., 1950.

administração, legislação e regulamentação devessem ser estendidas, por analogia, à criação de normas primárias por acordos internacionais seria assumir a posição do constituinte e não do intérprete da Constituição, abandonando o histórico da jurisprudência do STF, da doutrina e da própria legislação.

Além de Pontes de Miranda, também defenderam a necessidade de submissão, em regra, de todos os acordos internacionais à aprovação congressual, diante da ausência de permissivo constitucional ou legal, Afonso Arinos de Melo Franco, Vicente Marotta Rangel e Themístocles Brandão Cavalcanti. Este afirmou ser indispensável a participação do Congresso para a aprovação definitiva dos acordos internacionais, não sendo lícito deixar ao arbítrio do Poder Executivo, sem contraste, interesses de tanta importância, quando se sujeitam ao Congresso medidas de ordem interna de muito menos relevo.[9]

Sob a égide da Constituição de 1967/69, que introduziu a expressão genérica "atos internacionais" ao rol de instrumento internacionais a serem submetidos ao Congresso, Pontes de Miranda opinou categoricamente que:

> "qualquer acordo interestatal, inclusive de participação em organização supraestatais ou interestatais, está sujeito à aprovação do Congresso Nacional. Não importa o nome que se dê ao acordo (tratado, convenção, acordo, declaração, protocolo), nem a classificação ou discriminação (tratados políticos, tratados econômicos ou tratados de comércio, tratados consulares), nem sequer a distinção de fundo (tratados-contratos, tratados-leis). (...) Não há eficácia de qualquer tratado ou outro ato interestatal ou com entidade interestatal ou supraestatal, sem que haja a aprovação pelo Congresso Nacional. E só após a aprovação pode haver qualquer efeito." [10]

Na visão de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

---

[9] CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **A Constituição Federal Comentada**. v. II. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1951, p. 263.
[10] MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969**. Tomo III. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970, p. 115.

> "por sua relevância, por suas consequências internas, mormente por importarem, não raro, modificações das leis do País, os atos internacionais só se aperfeiçoam, em face do Direito brasileiro, com a aprovação do Congresso Nacional. E salientou: é de se sublinhar que a Constituição vigente sujeita a esse regime os tratados, as convenções e os atos internacionais. Diferentemente, a Constituição de 1946 (art. 87, VII) apenas submetia à aprovação do Congresso Nacional os tratados e convenções internacionais. Ora, a expressão atos internacionais abrange muito mais do que tratados e convenções. É um gênero onde aparecem os tratados e as convenções inseridos como espécie. Dessa forma, interpretado literalmente, decorre do preceito em tela que todo ato que importe criação de direitos e obrigações para o Brasil na órbita internacional deve ser celebrado pelo Presidente da República e aprovado pelo Congresso nacional para ser válido em face do Direito Interno. Isso seria exato quer em relação aos atos unilaterais (reconhecimento, protesto, notificação, renúncia), quer em relação aos acordos internacionais (tratados, convenções)." [11]

Para José Francisco Rezek, ex-ministro do STF e juiz da Corte Internacional de Justiça, não há cabimento em se sustentar a existência, contra a letra da Constituição, de um costume constitucional franqueador da não submissão de acordos internacionais à aprovação congressual. A gênese de normas constitucionais costumeiras pressuporia, quando a ordem jurídica é encabeçada por Constituição escrita, o silêncio, ou, no mínimo, a ambiguidade do diploma fundamental. Não seria esse o caso das normas constitucionais definidoras da competência dos Poderes do Estado para celebrar tratados, que expressariam, categoricamente, a necessidade de participação do Legislativo, restando inadmissível, sob o risco de fazer ruir toda a lógica jurídica, a formação idônea de um costume constitucional contra a letra da Constituição.

Em relação à prática da Chancelaria de firmar acordos executivos sobre assuntos que sejam de competência privativa do Poder

---

[11] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 375-76.

Executivo, Rezek assevera não ser possível adaptar o modelo norte-americano ao sistema constitucional brasileiro:

> "[N]o Brasil, os poderes constitucionais que revestem o Executivo são por este amplamente exercitáveis à luz singular da ordem jurídica nacional, mesmo no que tange ao relacionamento diplomático ordinário. **Quando se cuide, porém, de legislar internacionalmente, de envolver no contexto outra soberania, assumindo perante esta compromissos regidos pelo Direito das Gentes, e apoiados na regra *pacta sunt servanda*, não há como agir à revelia da norma específica, que exige a combinação da vontade dos dois poderes políticos, independentemente da importância do tratado ou de qualquer outro elemento quantitativo.** (...)
>
> **Por certo que a alegada competência privativa do governo não pretende confundir-se com o poder regulamentar, e buscar legitimidade nas leis votadas pelo Congresso**. **Se assim fosse, tampouco haveria lugar para acordos executivos no setor**: lembrou Valladão que seria insensato assumir compromissos externos em área normativa subordinada, por excelência, ao próprio Congresso, que a todo tempo 'poderia alterar a lei passível de regulamento'. Idêntico raciocínio proscreve a conclusão de acordos executivos naquele domínio em que a lei formal tenha autorizado o governo à ação administrativa discricionária – concessão de licenças de pesca ou pesquisa mineralógica, entre outros temas comuns –, porque a mutabilidade da lei seria incompatível com o vínculo assumido ante soberania estrangeira. O quadro é, na essência, diverso daquele em que o congresso norte-americano, por lei, expressamente autoriza o governo a pactuar com nações estrangeiras sobre determinada matéria: Neste caso, a estabilidade dos tratados resultará garantida pela da própria lei,

> conscientemente elaborada para servir de base ao comprometimento exterior.[12] (grifo nosso)

E argumentando *ad absurdum*, Rezek arremata:

> "O Presidente da República, por sua singular autoridade constitucional, nomeia e destitui livremente os ministros de Estados, bem como exerce o comando supremo das forças armadas. Ninguém, contudo, o estimará por isso autorizado a celebrar acordos executivos, por hipótese, com o Equador e com a Santa Sé, partilhando temporariamente aquele comando supremo, e condicionando a escolha e a dispensa de ministros ao parecer da Cúria Romana."[13]

Entretanto, pondera o jurista que o acordo executivo é uma prática convalidável, desde que se encontre embasamento jurídico na Constituição para sua disciplina. Rezek considera só haver três possibilidades de acordos executivos compatíveis com o direito constitucional brasileiro:

1) O **acordo executivo como subproduto de tratado vigente**: "Neste caso, a aprovação congressional, reclamada pela Carta, sofre no tempo um deslocamento antecipativo, sempre que, ao aprovar certo tratado, com todas as normas que nele se exprimem, abona o Congresso desde logo os **acordos de especificação, de detalhamento, de suplementação**, previstos no texto e deixados a cargo dos governos pactuantes. O Congresso tem perfeita ciência do assentimento prévio que confere a esses acordos antevistos na literalidade de um pacto submetido ao seu exame. E se, porventura, não deseja no caso concreto abdicar do controle individualizado de todos os subprodutos ali enunciados, insere no decreto legislativo de aprovação uma ressalva de que os acordos complementares

---

[12] REZEK, José Francisco. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 310-13.
[13] *Ibid*.

precisam do seu consentimento."[14] Pode-se considerar que estão inseridos nessa categoria os **acordos básicos ou acordos-quadro**, que definem uma moldura de cooperação internacional, a ser desenvolvida por meio de ajustes complementares específicos e projetos executivos. Na Constituição Federal de 1988, a força normativa de tais acordos defluiria, destarte, do próprio art. 49, inciso I, por se tratar de matéria previamente aprovada.

2) O **acordo executivo como expressão de diplomacia ordinária**: "Ao atribuir ao Presidente da República competência para 'manter relações com Estados estrangeiros (art. 81, IX, CF/69), a Constituição confere ao Governo autoridade para a conclusão de compromissos internacionais terminantemente circunscritos na rotina diplomática, no relacionamento ordinário com as nações estrangeiras. Acordos como o ***modus vivendi*** e o ***pactum de contrahendo*** nada mais são, em regra, que exercício diplomático preparatório de outro acordo, este sim substantivo, e destinado à análise do Congresso."[15] Nesse caso, a força normativa desses acordos sob a égide da CF/88 derivaria do art. 84, VII, uma vez que não inovam o ordenamento pátrio e poderiam ser desfeitos unilateralmente.

3) **Acordos interpretativos**, na verdade subtipos do item (2): "a seu turno, não representam outra coisa que o desempenho do dever diplomático de entender adequadamente – para melhor aplicar – um tratado concluído mediante endosso do Parlamento."[16]

---

[14] REZEK, José Francisco. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 306-9.
[15] *Ibid.*
[16] *Ibid.*

Rezek destaca **que tais acordos <u>só são convalidáveis se</u> reunirem duas características indispensáveis**: a **<u>reversibilidade</u>** e a **<u>preexistência de cobertura orçamentária</u>**.

Com o advento da Constituição de 1988, o art. 84, VIII, passou a declinar a competência do Presidente da República, reproduzindo fórmula contida na Carta de 1969, com a substituição da expressão *ad referendum* pela equivalente "sujeitos a referendo", mantendo o rol de instrumentos convencionais, inclusive o termo abrangente e genérico "atos internacionais":

> "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)
>
> VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;"

Como se constata do dispositivo, cabe ao Presidente da República submeter todos os tratados, convenções e atos internacionais ao referendo do Congresso Nacional.

O artigo 49, I, que prescreve a competência do Congresso Nacional em decidir sobre tratados internacionais após sua celebração pelo Poder Executivo, merece mais atenção do intérprete, pois trouxe uma qualificação nova ao gênero "atos internacionais":

> "Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;"

Como descrito por A.P Cachapuz de Medeiros[17], a Comissão de Redação da Assembleia Nacional Constituinte não foi fiel à vontade do Plenário. No primeiro turno de votação do Projeto de Constituição, o Plenário aprovou esta redação:

> "Art. 58. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

---

[17] MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O poder de celebrar tratados**..., 1995, p.339-397.

> I – aprovar, ou não, tratados e acordos internacionais ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;"

No segundo turno, aprovou-se a seguinte redação:

> "Art. 50. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> I – resolver definitivamente sobre tratados e acordos internacionais ou atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;"

A Comissão de Redação, cuja competência se restringia a retoques formais de técnica legislativa e linguagem, extrapolou sua competência, aprovando a fórmula consignada na atual Constituição e que pode gerar dúvida quanto ao alcance do determinante da expressão "que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional", antes claramente restrita aos "atos", por oposição aos "tratados e acordos internacionais".

Sem embargo, a antinomia entre o art. 84, VIII e o art. 49, I, da CF/88, é apenas aparente e o sistema constitucional deve, em qualquer caso, prover uma solução para se encontrar a norma jurídica contida nos dois dispositivos, como sustenta parecer do consultor jurídico do Itamaraty Marotta Rangel, arrimado em três ordens de argumentos:

> *"1º - **razões hermenêuticas**. Todo ordenamento jurídico se guia, em princípio, por sistema coerente e harmônico. A mente do legislador se norteia por critérios de lógica e por objetivos de bem comum. Logo, **há de entender-se das disposições dos artigos 84, VIII, e 49, I, da Constituição, que os 'tratados, convenções e atos internacionais' precisam ser submetidos ao Congresso Nacional, dando-se, porém, especial ênfase à submissão dos 'tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional'**.*
>
> *2º - **Razões históricas**. O período da feitura da Constituição foi bastante influenciado por discussões sobre a juridicidade dos acordos de empréstimos, que levaram ao crescimento assustador da dívida externa. Reflexo dessas preocupações, a emenda do*

*constituinte Octavio Elísio, reiterando a competência do Congresso para resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais, adicionou ao preceito os atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.* ***Visou, com isso, modificar a situação de aprovação dos compromissos de endividamento externo do País, até então não sujeitos à aprovação legislativa. Dos motivos inspiradores da emenda se infere o propósito de enfatizar a competência do Congresso em relação a um tipo específico de ato internacional e não o propósito de subtrair dessa competência atos internacionais que não acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Ademais, dominava na Constituinte o propósito de prestigiar o Congresso****.*

*3º -* ***Razões propriamente constitucionais****.* ***Cabe ao Congresso nacional exercer o Poder Legislativo e dispor, com sanção do Presidente da República, sobre todas as matérias de competência da União, arroladas na Constituição Federal*** *(artigos 44, 48, 21, 22).* ***Ora, os tratados internacionais promulgados se incorporam à ordem jurídica interna, não havendo nenhuma dúvida de que modificam leis anteriores que lhes sejam contrárias (e mesmo, segundo parte da doutrina, prevalecem sobre leis posteriores antagônicas). Assim, os acordos internacionais, mesmo quando não acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, devem ser submetidos ao Congresso Nacional, desde que introduzam normas no ordenamento jurídico interno ou as modifiquem.”***[18] (grifo nosso)

[18] RANGEL, Vicente Marotta. Acordo celebrado com o Governo Venezuelano sobre Circulação de Turistas. Necessidade ou não de ser esse Acordo submetido ao Congresso Nacional. Interpretação do inciso I do artigo 49 da Constituição. **Parecer CJ/004 do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores**, de 21 de agosto de 1990. 7p.

Marotta Rangel, entretanto, reconhece existirem acordos internacionais que permanecem na esfera do Poder Executivo, o que ocorreria nos casos de:

a) Acordos de armistício negociados por comandantes militares no limite de suas atribuições;

b) Acordos de mera interpretação ou de mera suplementação de anteriores, já aprovados pelo Poder Legislativo – neste caso restaria saber se o acordo complementar modifica o conteúdo do principal (direitos e obrigações) ou se inova no objeto e finalidade do acordo principal, casos em que teria de ser submetido ao Congresso, ou se, ao contrário, é mero desdobramento do anterior em pontos não essenciais, caso em que a participação do Congresso não seria necessária;

c) *Modus vivendi* ou *pactum de contrahendo*, ou seja, acordos que se restringem à declaração e à formulação de bases de futuras negociações;

d) Acordos caracterizados por reversibilidade, isto é, a possibilidade de sua desconstituição por vontade unilateral, expressa em comunicações à outra parte sem delongas;

e) Acordos de prorrogação de outros acordos.[19]

Do exposto, **concluímos, em linha com Francisco Rezek, Marotta Rangel e A.P. Cachapuz de Medeiros**, que:

1) Em leitura sistemática e teleológica dos arts. 49, I e 84, VIII, da Constituição Federal, **o processo de incorporação de tratados internacionais *stricto sensu*, ou seja, de compromissos internacionais que importem um vínculo jurídico sobre o Brasil no plano internacional, obriga o**

[19] *Ibid*.; RANGEL, Vicente Marotta. Modificação de Acordo anterior. O termo 'entendimento'. Necessidade ou não de aprovação parlamentar de ajuste adicional ao Acordo**. Parecer CJ/009 do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores**, de 29 de outubro de 1990. p.1.

**envio de todos os tratados, convenções, acordos e demais atos internacionais à deliberação do Congresso Nacional**, até porque cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência legislativa da União (art. 48, *caput*), o que deve incluir normas com estatura legal e aptidão para introduzir direitos e obrigações no ordenamento nacional. O critério para determinar o envio ou não é a existência de um vínculo jurídico internacional no instrumento, e não seu impacto financeiro, orçamentário ou patrimonial, critério este apenas inclusivo, elucidativo e exemplificativo.

2) Disso decorre que atos internacionais não obrigacionais, como memorandos de entendimento, não precisam ser submetidos ao Congresso Nacional, cabendo um exame em cada caso para determinar se a linguagem do instrumento tem caráter vinculante ao País.

3) O poder regulamentar do Executivo não se confunde com o poder de criar normas jurídicas primárias originadas de compromissos internacionais. Aquele pode ser exercido para executar fielmente a lei (art. 84, IV, CF), mas não para executar tratados internacionais sem aprovação congressual (art. 49, I c/c art. 84, VIII). Os tratados internacionais só são integrados ao ordenamento pátrio quando aperfeiçoado o ato complexo que agrega as vontades convergentes da Presidência da República e do Congresso Nacional e quando vigente o instrumento no plano internacional.

4) **O procedimento simplificado de incorporação de atos internacionais obrigacionais (acordos executivos), embora não previsto de maneira expressa na Constituição Federal, pode ser <u>convalidado</u> em certos casos, com fundamento quer no art. 49, I, quer no art. 84, VII, CF/88, e desde que sejam <u>unilateralmente reversíveis e contem com cobertura orçamentária</u>**:

a. **Art. 49, I, CF – acordo executivo como subproduto de tratado vigente: existe prévia aprovação congressual no acordo principal ou acordo básico; <u>não existe inovação no conteúdo, objeto ou finalidade do acordo principal</u> (eg: não ocorre modificação de anexos técnicos, estatutos ou de parâmetros de contribuição financeira, que fazem parte do acordo principal tanto quanto sua parte dispositiva); cumprem apenas a função de execução e operacionalização administrativa do acordo por meio de ajustes complementares, detalhamentos, projetos executivos, etc.** Não se trata de delegação legislativa, nem do exercício do poder regulamentar de leis, mas da autorização prévia para a operacionalização de um acordo internacional, sem inovação jurídica internacional. O exemplo consagrado é dos acordos-quadro ou acordos-básicos de cooperação técnica, que, aprovados pelo Congresso Nacional, ensejam o detalhamento de projetos específicos sem necessidade de nova submissão ao Legislativo, desde que adstritos aos parâmetros do acordo principal.

b. **Art. 84, VII, CF – acordo executivo como expressão de diplomacia ordinária, inclusive acordos de interpretação de outros acordos, <u>desde que não inovem ou modifiquem compromissos internacionais</u>**.

### 1.3 Acordos em forma simplificada

Acordos em forma simplificada, na definição de Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, são, em geral, “tratados bilaterais, que vigoram

imediatamente, sem aprovação do Legislativo e sem ratificação, concluídos por negociadores agindo em nome do Estado."[20]

Do ponto de vista prático, esses instrumentos internacionais continuam a ser celebrados pelo governo brasileiro sem que a vigência da Constituição de 1988 tenha alterado substancialmente a prática do Itamaraty. A.P. Cachapuz de Medeiros anota que, entre 5 de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 1993, 185 tratados foram apreciados pelo Congresso Nacional, mesmo período em que o governo celebrou 182 acordos em forma simplificada, publicados no Diário Oficial da União. Destes, 81 foram ajustes complementares a tratados preexistentes (44,50%), 54 acordos (29,67%), 17 memorandos de entendimento (9,34%), 5 protocolos de intenções (2,74%) e os demais, como convênios, protocolos, atas, declarações, entre outros.[21]

Do ponto de vista formal, o procedimento mais comum de celebração de acordos em forma simplificada ocorre por meio da troca de notas diplomáticas, em que os pactuantes desdobram o acordo de vontades em textos produzidos no mesmo momento ou em momentos diversos, cada um deles firmado em nome de uma das partes apenas. Naturalmente, nem todas os acordos por troca de notas prescindem da aprovação congressual. Segundo o Manual de Procedimentos sobre Atos Internacionais, da Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty, os Acordo por troca de Notas ou Notas reversais, tratam:

> "de assuntos de natureza administrativa, da rotina diplomática, podendo ainda precisar, alterar ou interpretar o alcance de cláusulas de atos já concluídos. Seu formato são Notas Diplomáticas reversais que podem assumir duas modalidades: Notas idênticas de mesmo teor e data; ou uma Nota de proposta e outra de aceitação. Uma de suas modalidades é o 'Modus vivendi', que se caracteriza por seu caráter provisório ou temporário."[22]

---

[20] MEDEIROS, *op. cit.*, p. 209
[21] *Op. cit.*, p. 431.
[22] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos internacionais – Prática diplomática brasileira. Manual de procedimentos**. Brasília: Departamento Consular

Do ponto de vista substantivo, o Itamaraty traz em seu Manual de Procedimentos a seguinte observação sobre acordos em forma simplificada:

> "De acordo com a prática diplomática brasileira, poderão ser celebrados acordos em forma simplificada, com fundamento no art. 84, inciso VII, da Constituição Federal, desde que não impliquem aumento de despesa, devendo os recursos para a sua implementação ser previstos em orçamento previamente aprovado por Lei, com os seguintes perfis e objetivos, alguns dos quais já citados anteriormente:
>
> - Atos da diplomacia ordinária ou rotineira no âmbito das relações com Estados e organismos internacionais, assim considerados, entre outros:
>  - *Modus vivendi*, destinado ao reconhecimento mútuo, em caráter provisório, de uma situação existente;
>  - *Pactum de contrahendo*, pelo qual se fixam diretrizes e bases para relacionamento futuro ou para a negociação de um tratado;
>  - Acordos para isenção de vistos em passaportes diplomáticos e de serviço;
>  - Protocolos, memorandos ou planos de ação em matéria de cooperação cultural, educacional, esportiva e turística.
> - Atos complementares a tratado, acordo básico ou acordo quadro, previamente aprovados pelo Congresso Nacional, destinados à implementação da matéria pactuada, à interpretação de seus dispositivos ou à prorrogação de sua vigência, como ajustes complementares, programas executivos ou protocolos adicionais;

---

e Jurídico/Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, 2010, p. 7.

- Acordos de sede destinados a regulamentar a realização de eventos internacionais em território brasileiro;"

Como se verifica, no plano normativo e teórico do Manual, os acordos em forma simplificada acompanham a boa doutrina e os Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty Marotta Rangel e Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, com exceção do fato de que o fundamento jurídico para atos complementares a tratados ou demais atos internacionais obrigacionais está na prévia autorização legislativa decorrente do art. 49, I, CF/88, e não no art. 84, VII, CF/88, a qual pode ser mais ou menos ampla, dependendo dos termos do decreto legislativo de aprovação, mas não pode significar uma "delegação legislativa", de modo a permitir a criação de obrigações internacionais ao País não admitidas no tratado principal, nem a modificação de seu conteúdo, objeto ou finalidade.

Nesse sentido, o Manual é elucidativo ao considerar **não constituírem acordos em forma simplificada** aqueles que:

- "Contenham compromissos sobre matéria de grande relevância política, econômica, ambiental, científica ou tecnológica para a sociedade brasileira;
- Contenham disposição de natureza tributária direta ou indireta, encargos financeiros ou compromissos gravosos ao Patrimônio Nacional que não tenham sido previamente autorizados por Lei;
- Impliquem mudança de legislação brasileira;
- Acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional **ou gerem obrigações para o Estado no plano do direito internacional**;
- **Modifiquem ou revisem compromissos, direitos, obrigações e funções inscritos em atos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional**.

Finalmente, é importante esclarecer que, em homenagem ao princípio da publicidade, os acordos em forma simplificada serão publicados no Diário Oficial da União pela Divisão de Atos

> Internacionais do Ministério das Relações Exteriores."[23] (grifo nosso)

Como destacado na citação, o Itamaraty reconhece, ainda que de forma não sistemática, que o **fundamento para a submissão ou não de instrumentos internacionais ao Congresso Nacional depende de estes conterem ou não obrigações jurídicas lastreadas no direito internacional, e não de sua nomenclatura, caráter administrativo e rotineiro, importância política ou impacto financeiro-orçamentário**.

Igualmente importante notar que **não podem ser objeto de acordos em forma simplificada instrumentos internacionais que visem modificar ou revisar compromissos, direitos, obrigações e funções inscritos em atos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional**.

A despeito do teor dessas orientações e da exegese da norma constitucional sobre internalização de tratados consignada na jurisprudência e em pareceres jurídicos solicitados pelo MRE, empiricamente, verifica-se que esses preceitos nem sempre são seguidos e que os órgãos do Poder Executivo envolvidos na negociação e tramitação de atos internacionais por vezes adotam critérios ou procedimentos arbitrários ou inconsistentes. Os mais comuns são: a) deixar de submeter ao Congresso ato internacional obrigacional por não ter implicação orçamentária, financeira ou patrimonial direta ou por ser considerado técnico ou sem relevância política[24]; b) deixar de submeter ao Congresso ajustes complementares que alteram o acordo principal ou inovam no campo jurídico, sobretudo quando o acordo principal traz termos genéricos[25]; e c) promulgação

---

[23] MRE. **Atos internacionais – Prática diplomática brasileira. Manual de procedimentos**..., 2010, p. 8-9.

[24] Essa prática incompatível com a norma constitucional é notadamente difundida no caso do processo de incorporação de normas do Mercosul, como atestado em pesquisa empírica publicada pelo Ministério da Justiça, cf. VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo *et al.* **Internalização das normas do Mercosul. Série Pensando o Direito**, vol. 45. Brasília Ministério da Justiça, 2012, p. 66-68.

[25] Cf. RANGEL, Vicente Marotta. Modificação de Acordo anterior. O termo 'entendimento'. Necessidade ou não de aprovação parlamentar de ajuste adicional ao Acordo. Parecer CJ/009 do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, de 29 de outubro de 1990. p.1.

de ajustes complementares antes da aprovação congressual e/ou vigência do acordo principal.[26]

### 1.4 O Tratado de Itaipu e os acordos em forma simplificada

O Tratado de Itaipu[27] é composto por 25 artigos e três anexos: o Anexo A, que traz o "Estatuto da Itaipu"; o Anexo B, com a "Descrição Geral das Instalações Destinadas à Produção de Energia Elétrica e das Obras Auxiliares"; e o Anexo C, com as "Bases Financeiras e de Prestação dos Serviços de Eletricidade da ITAIPU". Conforme se extrai do Artigo I e Artigo III, do Tratado, seus Anexos são parte integrante do Tratado e só podem ser alterados pelo mesmo procedimento de sua aprovação e ratificação:

> "ARTIGO I
>
> As Altas Partes Contratantes convêm em realizar, em comum e de acordo com o previsto **no presente Tratado e seus Anexos**, o aproveitamento hidrelétrico 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.
>
> (...)
>
> ARTIGO III
>
> As Altas Partes Contratantes criam, em igualdade de direitos e obrigações, uma entidade binacional denominada ITAIPU, com a finalidade de realizar o aproveitamento hidrelétrico a que se refere o Artigo I.

---

[26] MEDEIROS, A. P. Cachapuz de. *Op. cit.*, p. 431-37.

[27] Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, Pertencentes em Condomínio aos dois Países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira até a Foz do Rio Iguaçu, bem como as seis Notas trocadas entre os Ministros da Relações Exteriores dos dois países, promulgado pelo Decreto nº 72.707, de 28 de agosto de 1973.

> § 1º A ITAIPU será constituída pela ELETROBRÁS e pela ANDE, com igual participação no capital, e reger-se-á pelas normas estabelecidas no **presente Tratado, no Estatuto que constitui seu Anexo A e nos demais Anexos**.
>
> § 2º **O Estatuto e os demais Anexos poderão ser modificados de comum acordo pelos dois Governos**."

Desse modo, qualquer modificação ou revisão dos compromissos, direitos, obrigações, competências e funções inscritos no Tratado ou seus Anexos deve ser submetida ao Congresso Nacional, como expressamente reconhecido no Manual de Procedimentos sobre Atos Internacionais, do Itamaraty[28]. Naturalmente, inclui-se nessa regra a revisão ou alteração do Estatuto de Itaipu (Anexo A) ou de suas Bases Financeiras (Anexo C). Entretanto, a prática recente nem sempre adere a esse princípio, sendo possível notar que, embora o número de acordos modificativos dos Anexos do Tratado de Itaipu não submetidos ao Congresso Nacional tenha diminuído em relação ao período anterior à vigência da Constituição de 1988, ainda persiste certa inconsistência.

À guisa de exemplo, citamos alguns dos acordos por troca de notas referentes ao Tratado de Itaipu firmados nos últimos anos, que foram obtidos do Sistema de Atos Internacionais "Concórdia", da Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty, disponível na Internet[29].

---

[28] MRE. **Atos internacionais – Prática diplomática brasileira. Manual de procedimentos**..., 2010, p. 8-9.

[29] MRE. Atos bilaterais com o Paraguai. Concórdia (Acervo de atos internacionais do Brasil), 2025. Disponível em: < https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?tipoPesquisa=2&TipoAcordo=BL&IdEnvolvido=242 >. Acesso: 25/05/2025.

**TABELA 01 – EXEMPLOS DE ACORDOS MODIFICATIVOS DOS ANEXOS DO TRATADO DE ITAIPU**

| Acordo internacional por troca de notas e situação | Observações |
|---|---|
| Acordo Modificativo do Anexo B do Tratado de Itaipu entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai. (Celebração e entrada em vigor: 22/04/1975; situação: expirado) | Acordo não submetido à aprovação congressual (modificação do Tratado) |
| Acordo, por Troca de Notas, Modificativo do Anexo "A" do Tratado de Itaipu entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai. (Celebração e entrada em vigor: 02/08/1978; situação: expirado) | Acordo não submetido à aprovação congressual (modificação do Tratado) |
| Acordo, por Troca de Notas, Modificativo do Anexo “B” ao Tratado de Itaipu (celebração e entrada em vigor: 12/03/1979; situação: em vigor) | Acordo não submetido à aprovação congressual (modificação do Tratado) |
| Acordo, por Troca de Notas, que Modifica os Anexos “A” e “C” do Tratado de Itaipu, para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, de 26 de abril de 1973 (celebração e entrada em vigor: 28/01/1986; situação: em vigor) | Acordo não submetido à aprovação congressual (modificação do Tratado) |

| | |
|---|---|
| Acordo, por Troca de Notas, Modificativo do Anexo A (celebração: 31/12/1991; entrada em vigor: 17/05/1992; situação: expirado) | Acordo não submetido à aprovação congressual (modificação do Tratado) |
| Acordo, por Troca de Notas Reversais, Prorrogando a Vigência do Anexo A (celebração e entrada em vigor: 20/12/1993; situação: superado) | Acordo não submetido à aprovação congressual (prorrogação de acordo modificativo) |
| Acordo de Aprovação do Novo Anexo "A" do Tratado de Itaipu (celebração: 21/12/1995; situação: superado) | Acordo prevê a submissão à aprovação congressual, que ocorreu em 31/10/97: "Esta Nota, e a de resposta de Vossa Excelência na qual conste a concordância do Governo brasileiro constituirão um Acordo entre o Paraguai e o Brasil, que entrará em vigor na data em que ambas as Partes se comuniquem reciprocamente as respectivas aprovações, de acordo com o Direito Interno de cada uma delas." (Fecho da Nota do Governo do Paraguai) |
| Acordo, por troca de Notas, referente à atualização do valor dos rendimentos de capital da Itaipu Binacional [Anexo C] (celebração e entrada em vigor: 13/11/2000; situação: em vigor) | Acordo não submetido à aprovação congressual (modificação do Tratado) |
| Acordo, por troca de Notas, relativo à Incorporação dos Conceitos de Responsabilidade Social e Ambiental ao | Acordo não submetido à aprovação congressual (modificação do Tratado) |

| | |
|---|---|
| Planejamento das Atividades de Itaipu Binacional [incorpora novo componente permanente no custo de geração de energia do Anexo C] (celebração e entrada em vigor: 31/03/2005. Situação: em vigor) | |
| Acordo, por troca de Notas, referente à Atualização das Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu (celebração e entrada em vigor: 08/12/2005) | Acordo não submetido à aprovação congressual (modificação do Tratado) |
| Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu - Setembro 2009 (celebração: 01/09/2009; entrada em vigor:14/05/2011) | Acordo submetido à aprovação congressual por meio da Mensagem nº 951/2009, transformada no PDC nº 2.600/2010, aprovado como Decreto Legislativo nº 129/2011. |
| Acordo, por troca de notas, entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai para Constituição da Comissão Binacional de Contas de Itaipu (celebração: 05/11/2021; situação: tramitação Ministérios/Casa Civil) | Acordo prevê a submissão à aprovação congressual: “18. A presente nota e a de resposta de Vossa Excelência, de mesma data, constituirão um Acordo entre os dois Governos que entrará em vigor na última data em que quaisquer das Altas Partes Contratantes receba a notificação da outra Alta Parte Contratante de que seus requisitos jurídicos internos para a entrada em vigor do presente Acordo tenham sido cumpridos.” (Criação de novo órgão |

| | |
|---|---|
| | dentro da estrutura de controle de Itaipu – art. 28, Anexo A, Tratado de Itaipu e Regimento Interno de Itaipu, sobretudo cap. XXV. Por alterar o regime jurídico de controle e fiscalização de Itaipu, criando novo órgão, feixe de funções e modalidades de participação (direitos e obrigações) dos órgãos de controle das Altas Partes Contratantes na atividade de auditoria e fiscalização das contas de Itaipu, deve ser submetido à apreciação congressual.) |
| Entendimento entre Brasil-Paraguai sobre Diretrizes Relacionadas à Energia de Itaipu Binacional (celebração e entrada em vigor: 16/04/2024) | *Pactum de contrahendo* – pode ser entendido como acordo em forma simplificada que estabelece parâmetros temporários e reversíveis, inseridos em contexto de negociação de um acordo futuro, que terá de ser remetido ao Congresso. Submete-se ao poder de fiscalização e controle do Congresso Nacional, bem como à aplicação de instrumentos para a defesa de sua competência legislativa no caso de abusos, como, por exemplo, a extensão indefinida de um acordo temporário e precário sem o aval do Congresso (art. 49, X e XI). |

Particularmente revelador da falta de consistência quanto ao critério para envio ao Congresso Nacional de alterações ao Tratado de Itaipu é

o cotejo da alteração ao numeral III.8, do Anexo C do Tratado, efetuada pelo Acordo de 2005 e pelo Acordo de 2009.

No “Acordo, por troca de Notas, referente à Atualização das Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu”, de 2005, um acordo modificativo do Tratado de Itaipu não submetido ao Congresso Nacional, lemos que:

> A Sua Excelência a Senhora Embaixadora Leila Rachid, Ministra de Relações Exteriores da República do Paraguai.
>
> Montevidéu, em 8 de dezembro de 2005.
>
> Senhora Ministra,
>
> Com referência ao artigo XV do Tratado de Itaipu, celebrado em 26 de abril de 1973, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai e à Nota n° DAM-I/DEM/CAI/03 e à correspondente Nota n° DM/T/M.R. nr. 3, de 28 de janeiro de 1986, do Ministro das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e do Ministro de Relações Exteriores da República do Paraguai, que constituíram Acordo referente à Atualização das Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, tenho a honra de **propor a Vossa Excelência que o <u>valor estabelecido no numeral III.8 do Anexo C do citado Tratado, ou seja, o montante necessário para a compensação a uma das Altas Partes Contratantes por gigawatt-hora cedido à outra Alta Parte Contratante, passe a ser multiplicado por 5,1 (cinco inteiros e um décimo), a partir de 1 de janeiro de 2006</u>**.
>
> 2. As Altas Partes Contratantes continuarão trabalhando solidariamente de modo a que sejam atendidos os objetivos de desenvolvimento econômico e social de ambos países.
>
> 3. **A presente Nota e a de Vossa Excelência, de igual teor e mesma data, constituem um Acordo entre os dois Governos e <u>entram e vigor na presente data</u>.** Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha mais alta consideração.

Celso Amorim

Ministro de Estado das Relações Exteriores

Todavia, ao realizar alteração ao mesmo dispositivo, por meio das “Notas Reversais entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu”, de 2009, o Poder Executivo houve por bem enviá-la ao Congresso Nacional, com a seguinte justificativa, apontada em Exposição de Motivos Interministerial:

“EMI Nº 00343 MRE/MME/MF – PAIN-BRAS-PARG

Brasília, 10 de novembro de 2009.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência o teor das Notas Reversais firmadas, em 1º de setembro de 2009, pelo Embaixador do Brasil junto à República do Paraguai Eduardo dos Santos e pelo Ministro das Relações Exteriores da República do Paraguai Héctor Lacognata, com as quais os Governos do Brasil e do Paraguai dão seguimento ao acordo alcançado por Vossa Excelência e pelo Presidente Fernando Lugo, relativo à aprovação congressual dos novos valores a serem recebidos pelo Paraguai a título de cessão de energia de Itaipu.

2. As **Nota s Reversais elevam a 15.3 o fator de multiplicação aplicado aos valores estabelecidos no Anexo C do Tratado de Itaipu para os pagamentos por cessão de energia.**

3. Com base nos valores realizados no exercício de 2008, os pagamentos anuais feitos ao Paraguai a título de cessão de energia passariam de cerca de US$ 120 milhões para cerca de US$ 360 milhões.

4. **As Notas Reversais entrarão em vigor depois de cumpridos os procedimentos internos para sua aprovação.**

5. No caso atual, as Notas Reversais estabelecem novo patamar de pagamento. O custo adicional, conforme decisão já antecipada por Vossa Excelência, **será arcado com recursos a serem**

**definidos pelo Tesouro Nacional**, de forma a não onerar a tarifa de energia elétrica paga pelo consumidor brasileiro.

6. **Por se tratar de novos valores e em razão de representar encargo gravoso para o patrimônio nacional, nos termos da Constituição Federal (artigos 49, I e 84, VIII), o acordo por Notas Reversais requer a aprovação do Congresso Nacional.**

7. Com vistas ao encaminhamento do assunto à apreciação do Congresso Nacional, submetemos a Vossa Excelência o anexo projeto de Mensagem, acompanhado de cópias autenticadas das Notas Reversais.

Respeitosamente,

Celso Luiz Nunes Amorim, Guido Mantega, Edison Lobão"

Ao se confrontarem os dois Acordos, constata-se que ambos operam alteração ao numeral III.8, do Anexo C, do Tratado de Itaipu, majorando o fator de multiplicação do valor-base pago por cessão de energia à contraparte. Entretanto, o instrumento de 2005 não foi submetido ao Congresso Nacional, entrando em vigor na data de sua assinatura, ao passo que o Acordo de 2009 foi encaminhado ao Poder Legislativo por meio de Mensagem, apontando como fundamento para esse procedimento: a) o fato de o instrumento promover alteração nos valores contidos no Tratado de Itaipu e b) o fato de tal modificação importar encargo gravoso ao patrimônio nacional.

De fato, com base nos argumentos expostos ao longo deste Estudo e mesmo nos critérios expostos no Manual de Procedimentos sobre Atos Internacionais, do Ministério das Relações Exteriores, constata-se que todos os instrumentos discriminados na Tabela 01 deveriam ter sido enviados ao Congresso Nacional, por importarem modificações nos termos de vínculo jurídico internacional do Brasil, com a possível exceção do "Acordo, por Troca de Notas Reversais, Prorrogando a Vigência do Anexo A", celebrado em 20/12/1993, que prorroga o "Acordo, por Troca de Notas, que Modifica os Anexos "A" e "C" do Tratado de Itaipu, para o Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, de 26 de abril de 1973, celebrado em 28/01/1986 e o "Entendimento entre Brasil-Paraguai sobre Diretrizes Relacionadas à Energia de Itaipu

Binacional, celebrado em 16/04/2024, caso se configure como efetivo *pacto de contrahendo*, ou seja, ajuste precário, reversível e temporário no curso da negociação do novo Anexo C ao Tratado de Itaipu, e desde que este não consista em burla à competência congressual na decisão sobre atos internacionais vinculantes sobre o Brasil.

### 1.5 Nota Reversal nº 288/2005 - Acordo, por troca de Notas, relativo à Incorporação dos Conceitos de Responsabilidade Social e Ambiental ao Planejamento das Atividades de Itaipu Binacional

Dentro do escopo deste Estudo, passamos a considerar alguns tópicos relevantes sobre o Acordo, por troca de Notas, relativo à Incorporação dos Conceitos de Responsabilidade Social e Ambiental ao Planejamento das Atividades de Itaipu Binacional, de 31 de março de 2005. O instrumento tem o seguinte teor, abaixo transcrito:

> "A Sua Excelência a Senhora Embaixadora Leila Rachid de Cowles, Ministra de Relações Exteriores
>
> Senhora Ministra,
>
> Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência, com referência ao engajamento da entidade binacional ITAIPU, criada por meio do artigo III do Tratado celebrado pela República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, em 26 de abril de 1973, nos esforços que cada um dos dois Governos vem desenvolvendo, no respectivo território nacional, no campo da responsabilidade social e ambiental.
>
> 2. A respeito, levo ao conhecimento de Vossa Excelência que o Governo brasileiro considera os conceitos da responsabilidade social e ambiental como integrantes do conjunto de valores inerentes e cogentes à contemporânea atuação das empresas, independentemente do regime jurídico a que estiverem subordinadas, razão pela qual são aplicáveis à entidade

> binacional ITAIPU, que, naturalmente, já vem desenvolvendo iniciativas de responsabilidade social e ambiental, inserindo-as na missão que compõe o Plano Estratégico aprovado por seu Conselho de Administração.
>
> 3. Em decorrência do que antecede, informo a Vossa Excelência o entendimento do Governo brasileiro no sentido de que **as iniciativas da ITAIPU Binacional no campo da responsabilidade social e ambiental devem inserir-se como <u>componente permanente na atividade de geração de energia</u>**, de acordo com a missão, políticas e diretrizes fixadas, ou que vierem a ser fixadas, pelo Conselho de Administração da entidade binacional.
>
> 4. A presente Nota e a de Vossa Excelência, de idêntico teor e mesma data, constituem acordo entre os nossos dois Governos.
>
> Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha mais alta consideração.
>
> VALTER PECLY MOREIRA
>
> Embaixador"

Preliminarmente, importa observar a natureza do **regime jurídico da Itaipu Binacional**, que é de **Direito Internacional Público, sendo inaplicável a legislação brasileira, salvo casos especificados no seu tratado constitutivo**. Para uma discussão jurisprudencial e doutrinária mais aprofundada sobre esse tópico, remetemos ao Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados "Itaipu Binacional: Transparência e Governança", de fevereiro de 2025[30].

Desse modo, inexistindo no Tratado de Itaipu, inclusive seus anexos, qualquer remissão ou referência a normativa nacional brasileira ou paraguaia sobre responsabilidade ambiental e social aplicável a barragens, hidrelétricas ou atividades de exploração empresarial de recursos hídricos e

---

[30] ARAÚJO, V.L.A; CANGUSSÚ, M.R; CITTADINO, R.C. *et al.* **Itaipu Binacional: Transparência e Governança (Estudo)**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, fev. 2025. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/56884. Acesso em 25/06/2025.

energéticos, aplica-se a esse condomínio binacional o direito internacional costumeiro relativo aos cursos de água internacionais, recursos transfronteiriços e meio ambiente, conforme reconhecido pela jurisprudência da Corte Internacional de Justiça,[31] bem como os instrumentos específicos entre as Partes sobre utilização de recursos transfronteiriços, como o Tratado da Bacia do Prata, de 1969 (Decreto n° 67.084, de 19 de agosto de 1970), o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Brasil, Paraguai e Argentina (1979), a Ata das Cataratas (Ata de Iguaçu) (1966), a Declaração de Assunção sobre o Aproveitamento de Rios Internacionais (1971), o Acordo entre o Brasil e o Paraguai para a Conservação da Fauna Aquática nos Cursos dos Rios Limítrofes, de 1994 (Decreto nº 1.806, de 6 de fevereiro de 1996), e seu Protocolo Adicional, de 1999; entre outros instrumentos.

Sendo inespecíficos e insuficientes tais princípios consuetudinários e regimes de uso compartilhado e conservação de recursos transfronteiriços e sendo inviável a aplicação subsidiária ou transposição do direito brasileiro e paraguaio sobre responsabilidade ambiental ao regime de Itaipu, julgaram as Partes necessário adotar um acordo específico, em 2005 (Nota Reversal nº 288/2005), que estabelecesse:

a) a aplicabilidade do conceito de responsabilidade socioambiental a Itaipu, tal como empregado no âmbito da legislação brasileira e paraguaia (§ 2º da Nota acima transcrita);

b) a inserção de novo componente permanente nos custos de geração de energia de Itaipu (§ 3º da Nota).

---

[31] Do direito consuetudinário do uso de recursos transfronteiriços, derivam apenas princípios gerais, como o uso equitativo e racional, a obrigação de não causar dano sensível à jusante, que evoluiu para a prevenção de dano ambiental transfronteiriço, e o dever de cooperação, notificação e consulta. Esses princípios estão encarnados na própria decisão das Partes de cooperar por meio do Tratado de Itaipu e do Acordo Tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina (1979). Cf. BARNES, Richards. **Property Rights and Natural Resources**. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009, p. 233; MCCAFFREY, Stephen C. **The Law of International Watercourses**. 2nd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007; BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. **International Law & The Environment.** 3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, ch. 10.

Como se observa, **tal <u>inovação jurídica</u> foi reputada necessária pelas Altas Partes Contratantes justamente pela <u>inaplicabilidade subsidiária ao regime jurídico de Itaipu do conceito de responsabilidade ambiental e social empregado nas legislações nacionais</u>**.

Ocorre que essa inovação **tem <u>impacto direto e de grandes proporções no equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento conjunto de Itaipu, tal como ajustado em 1973 e corrigido até então pelas sucessivas alterações do Anexo C</u>** (Bases Financeiras e de Prestação dos Serviços de Eletricidade da Itaipu) do Tratado de Itaipu, uma vez que o Acordo de 2005 prevê que "as iniciativas da ITAIPU Binacional no campo da responsabilidade social e ambiental devem inserir-se como componente permanente na atividade de geração de energia", ou seja, como um componente permanente dos custos do serviço de eletricidade, mais precisamente nas despesas de exploração (item I.5 e III.6 do Anexo C do Tratado de Itaipu).

Adicionalmente, o Acordo de 2005 não pode ser considerado um acordo sobre a interpretação do Tratado de Itaipu, no sentido do art. 31(3)(a) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), pois **<u>inexiste esforço interpretativo incidente sobre qualquer parte, norma ou termo do Tratado, senão a inovação indireta do seu Anexo C</u> (*de lege ferenda*), <u>como bem demonstra o próprio título do instrumento</u>, que trata da <u>incorporação, e não da intepretação</u>, de conceitos de responsabilidade social e ambiental no planejamento das atividades de Itaipu Binacional**.

Conforme os critérios estabelecidos para a utilização de acordos em forma simplificada vistos nos tópicos acima, e tendo por base o Manual de Procedimentos sobre Atos Internacionais, da Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty, e a doutrina de Francisco Rezek, ex-juiz da Corte Internacional de Justiça, e dos Consultores Jurídicos do Itamaraty Vicente Marotta Rangel e Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, **pode-se considerar <u>irregular a utilização da forma simplificada de incorporação</u>, sem a submissão ao Congresso Nacional, do Acordo, por troca de Notas, relativo à Incorporação dos Conceitos de Responsabilidade Social e Ambiental ao Planejamento das Atividades de Itaipu Binacional, pois o acordo**:

a) **traz inovação jurídica ao Tratado de Itaipu, alterando direitos e obrigações e, no limite, até mesmo o objeto e finalidade (missão) do instrumento, não sendo mera coordenação sobre a interpretação de termos do Tratado ou ajuste administrativo ou temporário**;

b) **modifica substancialmente os custos do serviço de eletricidade definidos no Anexo C do Tratado, rompendo o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento conforme ajustado em 1973 e atualizado sucessivamente com as alterações do referido Anexo, constituindo verdadeiro "encargo gravoso ao patrimônio nacional"**; e

c) **não possui caráter reversível**;

# 2. RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E ESTRUTURA DE CUSTOS DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM ITAIPU

## 2.1. Inexistência de menção ou referência aos "gastos socioambientais" no Tratado e seus Anexos

Ao analisar o texto principal do Tratado não se verifica qualquer menção, direta ou indireta, a gastos socioambientais. Da mesma forma, não se encontra qualquer referência nos Anexos que acompanham o Tratado, em especial o Anexo C, nem são listados entre seus componentes de custos. Conceitualmente, tais gastos também não se encaixam e nem se assemelham a qualquer um dos componentes listados nos instrumentos. Os gastos socioambientais constituem uma inovação ao Tratado, inseridos nas despesas operacionais, sob a rubrica "despesas gerais e administrativas".

Inicialmente, nos termos do Tratado, as Altas Partes Contratantes outorgam concessão à ITAIPU para realizar, unicamente, o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do trecho do Rio Paraná.

> "ARTIGO I
>
> As Altas Partes Contratantes convêm em realizar, em comum e de acordo com o previsto no presente Tratado e seus Anexos, o aproveitamento hidrelétrico 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.
>
> (...)
>
> ARTIGO V
>
> As Altas partes Contratantes outorgam concessão à ITAIPU para realizar, durante a vigência do presente Tratado, o aproveitamento hidrelétrico do trecho do Rio Paraná referido no Artigo I."

Os referenciais no Anexo A, que tratam do Estatuto da Itaipu, reforçam que a exploração de Itaipu trata exclusivamente do aproveitamento hidrelétrico.

> “ANEXO A
>
> ESTATUTO DA ITAIPU
>
> CAPÍTULO I
>
> Denominação e Objeto
>
> (...)
>
> ARTIGO II
>
> O objeto da ITAIPU é o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira até a foz do rio Iguaçu.”

Já o Anexo C, que trata das bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade da ITAIPU, também não favorece a tese de que os custos socioambientais tenham sido previstos individualmente ou mesmo que seria possível de serem considerados.

> “ANEXO C
>
> Bases Financeiras e de Prestação dos Serviços de Eletricidade da ITAIPU
>
> I - Definições
>
> (...)
>
> I.5 – Despesas de exploração: todos os gastos imputáveis à prestação dos serviços de eletricidade, incluídos os gastos diretos de operação e de manutenção, inclusive as reposições causadas pelo desgaste normal, gastos de administração e gerais, além dos seguros contra os riscos dos bens e instalações da ITAIPU.
>
> (...)
>
> III - Custo do Serviço de Eletricidade
>
> (...)

> III.6 – O montante necessário para cobrir as despesas de exploração.
>
> (...)
>
> IV - Receita
>
> IV.1 – A receita anual, decorrente dos contratos de prestação dos serviços de eletricidade, deverá ser igual, em cada ano, ao custo do serviço estabelecido neste Anexo."

Com base nos textos do Tratado e seus anexos, nota-se não haver referência que possibilite a inclusão dos gastos socioambientais nas atividades da usina.

Pelo contrário. As "Despesas de Exploração" se vinculam exclusivamente a gastos de operação e manutenção, incluindo questões de desgastes, administração e seguros estritamente relacionadas a operação da usina.

No que se trata da "Receita", fica evidente que a usina de Itaipu funciona sob o regime de "tarifa pelo custo", de forma que as receitas de Itaipu devem refletir de forma estrita os custos meramente listados no Tratado e seus Anexos, sem incluir custos não relacionados com a usina ou custos discricionários que não estejam alinhados com sua operação eficiente. Ou seja, a tarifa de energia da Itaipu Binacional deve refletir estritamente o custo de prestação dos serviços de eletricidade, conforme critérios técnicos e financeiros estabelecidos no Anexo C do referido Tratado.

Outro ponto que reforça essa tese é que entre as despesas previstas no Tratado e nos Anexos, estão listados os "Royalties" a serem pagos por Itaipu às Altas Partes Contratantes (Brasil e Paraguai), em razão da utilização do potencial hidráulico, que servem para fazer política pública, de fato. As menções aos Royalties aparecem tanto no texto principal do Tratado, quanto em seus Anexos, em especial no Anexo C, no qual se incluem como componente do "Custo do Serviço de Eletricidade". A seguir fazemos os seguintes destaques:

> **"TRATADO**
>
> ARTIGO XV

> O Anexo C contém as bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade da ITAIPU.
>
> § 1º A ITAIPU pagará às Altas Partes Contratantes, em montantes iguais, "royalties" em razão da utilização do potencial hidráulico.
>
> (...)
>
> **ANEXO C**
>
> III - Custo do Serviço de Eletricidade
>
> O custo do serviço de eletricidade será composto das seguintes parcelas anuais:
>
> (...)
>
> III.4. O montante necessário para o pagamento dos "royalties" às Altas partes contratantes, calculado no equivalente de seiscentos e cinqüenta dólares dos Estados Unidos da América por gigawatt-hora gerado e medido na central elétrica. Esse montante não poderá ser inferior, anualmente, a dezoito milhões de dólares dos Estados Unidos da América, à razão da metade para cada Alta Parte Contratante. O pagamento dos "royalties" se realizará mensalmente, na moeda disponível pela ITAIPU.”

Os royalties arrecadados são aplicados pelos entes federativos na melhoria da qualidade de vida da população, nas áreas de educação, saúde, moradia e saneamento básico. Conceitualmente, os Royalties recolhidos e investidos pelo Estado constituem o instrumento adequado, em termos de medida e alocação, para a formulação e execução políticas públicas, seguindo o rito republicano de discussão e aprovação orçamentária, definição de prioridades, fiscalização, transparência, controle social, entre outras questões relevantes.

Além disso, criar “gastos socioambientais” adicionais que se refletem em programas e políticas públicas, além dos Royalties pagos, pode estar levando, na prática, a um “pagamento em dobro” por parte dos consumidores que contratam a energia da usina, para aplicação em políticas públicas.

Como amplamente relatado, diversos projetos socioambientais realizados com investimentos de Itaipu não têm relação direta ou indireta com a geração de energia de Itaipu, em especial com a operação do empreendimento, e nem mesmo relação com os impactos negativos diretos e indiretos em sua área de influência. Também, não decorrem de obrigações perante órgãos ambientais, tal como ocorre com outras hidrelétricas nacionais. Em grande parte, tratam de tópicos que, no mínimo, se assemelham a políticas públicas, o que configuraria uma desvirtuação do componente "responsabilidade social e ambiental".

Toma-se como exemplo o anunciado financiamento de mais de R$ 1 bilhão à 30ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP30), no Pará. Tais investimentos não agregam (ou retiram) nem mesmo 1 kWh de geração na operação de Itaipu, tampouco é uma condição ou custo fixo, necessário ou acessório para o funcionamento da usina. Também não mitiga ou atenua impactos socioambientais na área de influência da usina. No caso específico, o investimento relacionado ao evento da COP30, parece meramente uma disposição de vontades, que não segue padrões de engenharia ou economia.

**TABELA 02 – Convênio firmado para financiamento à COP30.**

(Valor em milhões de reais)

| Nº do Convênio | Objeto | Conveniado | Esfera | Valor |
|---|---|---|---|---|
| 4500075174 | Infra. Urbana Município de Belém para COP 30 | Secretaria de Estado de Obras Públicos do Pará | Estadual | 1.008,2 |

## 2.2. Gastos socioambientais após a Nota Reversal nº 288, de 2005, e seus efeitos sobre a tarifa de Itapu

A partir da Nota Reversal nº 288, de 2005, os gastos socioambientais passaram a fazer parte dos custos operacionais da usina, ainda em pequena magnitude, em seus primeiros anos. A título de exemplo, em 2005, foram de apenas US$ 18,6 milhões.

No entanto, observa-se que os custos operacionais de Itaipu têm sido significativamente ampliados desde 2022, especialmente devido ao aumento dos custos sobre a rubrica "Programas de responsabilidade socioambiental". Notadamente, tais despesas substituíram em magnitude similar os custos da dívida extinta, quitados em 2023, o que tem como efeito final a manutenção de elevados custos totais e, portanto, repasse tarifário aos consumidores brasileiros que contratam a energia de Itaipu.

**TABELA 03 – Histórico da rubrica "Programas de responsabilidade socioambiental" nos demonstrativos contábeis, Demonstração da Conta de Resultados, de 2020 a 2024.**

(Em milhares de dólares dos Estados Unidos da América)

| 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|
| 288.639 | 302.418 | 505.233 | 921.760 | 871.946 |

Os efeitos tarifários, estimados conforme estudos da própria Itaipu, indicam que a tarifa de Itaipu poderia ser até 50% inferior ao atual nível, após a quitação da dívida, e sem os custos socioambientais que vem sendo praticados[32].

É importante destacar que os consumidores brasileiros consomem aproximadamente 80% da energia total gerada de Itaipu[33]. Assim,

[32] Segundo estudos da própria Itaipu Binacional via CECUSE (Comitê de Estudos Tarifários da CUSE), a tarifa de ITAIPU, preservando todos as demais componentes do custo do serviço de eletricidade, seria de US$ 10,77 por kW em 2023. Como em 2023 foi paga a última parcela da dívida, a tarifa poderia ser de US$ 9 por kW a partir de 2024.
[33] Os consumidores brasileiros que pagam pela energia de Itapu são os do ambiente de contratação regulado, cuja comercialização de energia é feita por meio de Distribuidoras de energia, conhecidos como consumidores cativos. No caso de Itaipu, apenas os consumidores cativos das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste usufruem e pagam pela energia de Itaipu.

arcam com 80% dos custos totais da usina. No entanto, os gastos ambientais, que inflam a tarifa de Itaipu, são aplicados na razão de 50% no Paraguai e 50% no Brasil. Isso evidencia uma disparidade entre custos e benefícios para o Brasil, que é tão maior quanto maiores forem os custos não relacionados com a geração de energia de fato.

Nota-se, portanto, que os custos socioambientais em valores significativos não só introduzem obrigações adicionais, não relacionadas a operação da usina e distorcivas para os consumidores de energia elétrica brasileiros, como os afetam em relação desproporcionalmente ampliada, ao imputar-lhes também elevada parte dos gastos dos projetos socioambientais no Paraguai.

Agrava ainda mais o cenário a constatação de que as tarifas de Itaipu são pagas pelos consumidores cativos das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, especialmente os mais carentes, que não tem condições de migrar para o mercado livre de energia ou implantar sistemas de micro e minigeração distribuída. Assim, a decisão de inflar os custos de Itaipu pode ser entendida como uma política pública regressiva ("que tira dos pobres para dar aos ricos").

Dessa forma, apesar de ter iniciado de forma tímida, em termos de magnitude e efeitos, os custos socioambientais atualmente praticados alcançam a escala de bilhões de dólares, com elevação significativa na tarifa de energia elétrica, motivo pelo qual pode caracterizar a situação de "encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional" sem a devida autorização do Congresso Nacional, contrariamente ao que determina a Constituição Federal (Artigo 49, inciso I).

### 2.3. Demonstrações contábeis de Itapu, histórica e atual

Historicamente, não havia qualquer menção a "gastos socioambientais" nas demonstrações contábeis de Itaipu, em especial nas "Despesas Operacionais" da usina. A seguir, a título de ilustração, apresentamos essa parte das demonstrações contábeis relativas ao ano de 2004.

| | | |
|---|---|---|
| **DESPESAS OPERACIONAIS** | | |
| **Remunerações e ressarcimentos** | | |
| Royalties | 313.619.050 | 305.968.924 |
| Royalties - energia adicional à garantida | 58.937.594 | 47.238.780 |
| Ressarcimento de encargos de administração e supervisão | 24.124.543 | 23.536.071 |
| Ressarcimento de encargos de adm. e supervisão - energia adicional à garantida | 4.533.661 | 3.633.753 |
| Rendimentos de capital | 37.238.276 | 35.711.569 |
| Remuneração por cessão de energia | 66.466.382 | 64.013.472 |
| Remuneração por cessão de energia - adicional à garantida | 6.968.642 | 7.621.076 |
| **Total de remunerações e ressarcimentos** | **511.888.148** | **487.723.645** |
| **Outras despesas** | | |
| Pessoal | 185.578.788 | 175.595.620 |
| Obrigações Atuariais | 41.864.094 | 31.723.179 |
| Materiais e equipamentos | 9.735.879 | 6.524.075 |
| Serviços de terceiros | 34.009.428 | 32.185.813 |
| Outras despesas operacionais | 23.011.713 | 37.205.563 |
| **Total de outras despesas** | **294.199.902** | **283.234.250** |
| **Total das despesas operacionais** | **806.088.050** | **770.957.895** |

**Figura 1: Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2004 e 2003**

Fonte: Itaipu

Havia, no entanto, a previsão de desembolsos com o “Programa de Responsabilidade Social” dentro do “Resultado Não Operacional”, limitados a um valor de até 15 milhões de dólares, a serem custeados com receitas financeiras e não operacionais – ou seja, sem repasse direto à tarifa da usina aos seus consumidores —, definido nas demonstrações na seguinte forma:

> 21. RESULTADO NÃO OPERACIONAL
>
> Decorrentes da venda de sucata, equipamentos inservíveis, taxa de ocupação, multas contratuais, doações, baixa de bens e equipamentos, sinistros e outras similares, bem como inclui os desembolsos com o Programa de Responsabilidade Social, conforme a seguir demonstrado:

| | US$ | |
|---|---|---|
| | 2004 | 2003 |
| **Receitas não operacionais** | | |
| Alienações | 504.991 | 33.956 |
| Taxa de ocupação | 935.304 | 718.259 |
| Reversão da provisão para desvalorização do estoque | 1.431.307 | - |
| Multas contratuais | - | 262.682 |
| Outras similares | 2.082.313 | 541.556 |
| | **4.953.915** | **1.556.453** |
| **Despesas não operacionais** | | |
| Baixa de bens patrimoniais | 6.953.967 | 2.665.001 |
| Desmobilizações por doações | 854.335 | - |
| Despesas financeiras | 1.241.067 | 23.213.368 |
| Outras similares | 37.624 | 141.160 |
| | **9.086.993** | **26.019.529** |
| **Programa de Responsabilidade Social** | **11.431.376** | - |
| **Resultado não operacional** | **(15.564.454)** | **(24.463.076)** |

Os desembolsos relativos ao Programa de Responsabilidade Social são custeados com receitas financeiras e não operacionais, limitado a US$ 15 milhões, conforme aprovado pelo Conselho de Administração (RCA n.° 011/2004).

A partir da adoção da Nota Reversal nº 288, de 2005, os custos socioambientais passaram a integrar, nos demonstrativos contábeis da binacional, na “Demonstração da Conta de Resultados”, as “Despesas Operacionais”, dentro de “Despesas Gerais e Administrativas”, sob a rubrica “Programas de responsabilidade socioambiental”.

| | | | |
|---|---|---|---|
| **DESPESAS OPERACIONAIS** | | | |
| **REMUNERAÇOES E RESSARCIMENTOS** | 23 | | |
| Rendimentos de capital | | (62.756) | (62.244) |
| Remuneração por cessão de energia | | (161.024) | (273.336) |
| Energia vinculada associada à potência contratada | | | |
| Royalties | | (425.034) | (524.058) |
| Ressarcimento encargos de administração e supervisão | | (32.695) | (40.313) |
| | | (457.729) | (564.371) |
| Energia adicional ao valor da energia vinculada associada à potência contratada | | | |
| Royalties | | (43.930) | (57.860) |
| Ressarcimento encargos de administração e supervisão | | (3.379) | (4.451) |
| | | (47.309) | (62.311) |
| | | **(728.818)** | **(962.262)** |
| **DESPESAS GERAIS E ADMINISTRATIVAS** | 24 | | |
| Operação, manutenção e administração | | (1.152.002) | (766.320) |
| Programas de responsabilidade socioambiental | | (871.946) | (921.760) |
| | | **(2.023.948)** | **(1.688.080)** |
| **Total das despesas operacionais** | | **(2.752.766)** | **(2.650.342)** |

**Figura 2: Demonstrações contábeis e Relatório dos Auditores Independentes 31 de dezembro de 2024**

Fonte: Itaipu

No título “Sumário das Práticas Contábeis Materiais”, componente das demonstrações contábeis, destacamos as principais explicações a respeito dos títulos no demonstrativo da conta:

i) Receitas Operacionais

Compreendem as receitas decorrentes da prestação dos serviços de eletricidade, que incluem: (i) a potência contratada; (ii) os royalties e ressarcimento de encargos de administração e supervisão decorrentes da energia adicional ao valor da energia vinculada associada à potência contratada; e (iii) a remuneração por cessão de energia.

As receitas anuais decorrentes do faturamento da potência contratada derivam da aplicação da Tarifa (Custo Unitário do Serviço de Eletricidade - CUSE), que resulta da divisão do Custo

do Serviço de Eletricidade de um determinado ano pela soma das potências mensais contratadas nesse mesmo ano. A Tarifa é estabelecida e aprovada anualmente.
O contrato que a Itaipu mantém com seus clientes (ENBPar e Ande) deriva das disposições dos Atos Oficiais da Itaipu, ou seja, vincula a Receita decorrente do faturamento da potência contratada à Tarifa aprovada anualmente, especificamente de acordo com as condições de bases financeiras e de prestação de serviços de eletricidade, estabelecidas no Anexo C do Tratado.

j) Despesas Operacionais

Compreendem as despesas de operação, manutenção e administração relativas à exploração da Central Hidrelétrica, as remunerações e ressarcimentos às Altas Partes Contratantes e às Partes, constantes do Anexo "C" ao Tratado e, **a partir do exercício de 2003, com a alteração da missão da Itaipu, as despesas com programas de responsabilidade socioambiental**, ratificadas pelas Notas Reversais nº 228/05 da Embaixada do Brasil em Assunção e nº 1/05 do Ministério de Relações Exteriores do Paraguai, ambas de 31 de março de 2005.
As despesas operacionais são reconhecidas pelo regime de competência, considerando as obrigações contratuais presentes assumidas pela Entidade.

Todas as despesas operacionais são executadas dentro dos limites estabelecidos pela previsão orçamentária, aprovada pelo Conselho de Administração, e são objeto de aprovação individualmente quando de sua formalização, em regime de alçada, conforme normativos vigentes.

Ainda nas demonstrações contábeis, nas "Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis", encontramos mais detalhamentos esclarecedores a respeito das contas:

24. DESPESAS OPERACIONAIS – DESPESAS GERAIS E ADMINISTRATIVAS

> As despesas gerais e administrativas são constituídas por todos os gastos imputáveis à operacionalidade do empreendimento, representam todas as despesas de operação, manutenção e administração, assim como todos os gastos com programas socioambientais.
>
> (...)
>
> **Gastos Sociambientais**
>
> **Em 2003, a Itaipu alterou a missão da empresa, incorporando entre os objetivos estratégicos a responsabilidade social e ambiental de forma permanente, além da atividade de geração de energia elétrica**.
>
> Em alinhamento com sua missão, a Itaipu pode firmar acordos e convênios com entes públicos e com organizações da sociedade civil, com o objetivo de ampliar o impacto de suas ações e contribuir com o desenvolvimento sustentável no Brasil e no Paraguai. Tais programas estão alinhados com as diretrizes das notas reversais acordadas entre o Brasil e Paraguai (Altas Partes Contratantes), as quais Itaipu adotou, seguindo as determinações governamentais consensadas.
>
> As ações socioambientais da Itaipu são voltadas à conservação ambiental, melhorias na infraestrutura, saúde pública, geração de renda, educação, proteção e respeito aos direitos humanos.

Ao indicar que a responsabilidade social e ambiental foi incorporada “além da atividade de geração de energia elétrica” depreende-se que **nem mesmo a própria Itaipu considera tais gastos socioambientais como um custo inerente à geração de energia da usina de fato, reconhecendo que apenas foram incorporados às despesas operacionais devido ao entendimento consensual firmado pela Nota Reversal nº 228, de 2005**.

Mais adiante, no relatório do auditor independente apresenta sua “ênfase” sobre a inserção dos programas de responsabilidade

socioambiental como se fossem componente permanente da atividade de geração de energia.

> RELATÓRIO DO AUDITOR INDEPENDENTE SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS
>
> (...)
>
> Programas de responsabilidade socioambiental
>
> Conforme mencionado nas notas explicativas nº 1, nº 24 e 29 b), a Entidade tem aplicado recursos em programas classificados como de responsabilidade socioambiental, amparada por meio de notas reversais n°1 e n°228, firmadas entre o Brasil e o Paraguai (Altas Partes Contratantes), que indicam que iniciativas no campo da responsabilidade social e ambiental devem inserir-se como componente permanente da atividade de geração de energia. Esses dispêndios foram incluídos como gastos imputáveis à prestação dos serviços de eletricidade e foram ratificados pelas referidas Notas Reversais, ambas assinadas em março de 2005.
>
> Conforme previsto no Tratado de Itaipu, o Anexo C, que trata do componente da atividade de geração de energia, poderá ser revisto pelas Altas Partes Contratantes após o prazo de cinquenta anos de sua assinatura. De acordo com o memorando de entendimento assinado em 16 de abril de 2024, que estabelece diretrizes relacionadas à Energia de Itaipu Binacional, as Altas Partes Contratantes manifestaram a intenção de concluir a revisão do Anexo C até 31 de dezembro de 2024. No entanto, esse prazo foi posteriormente postergado para 30 de maio de 2025, conforme reunião realizada pelos Ministérios das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai em 21 de fevereiro de 2025. Nossa opinião não contém modificação em relação a esse assunto.

Nota-se que os gastos socioambientais se amparam meramente nas notas reversais firmadas, em especial a Nota Reversal nº 228, de 2005 –

portanto, sem referência ao Tratado e seus Anexos, como já avaliado anteriormente.

Ainda nas considerações do auditor independente, lembra que haverá oportunidade para que as Altas Partes contratantes possam dar tratamento a questão dos componentes da atividade de geração de energia da usina no âmbito da revisão do Anexo C, prevista para ocorrer após os 50 anos de assinatura do Tratado – negociações atualmente em andamento.

## 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como balanço dos tópicos propostos sobre a processualística brasileira de internalização de tratados internacionais, matéria que comporta muitas outras questões e aprofundamentos, pode-se dizer que, em regra, todos os tratados internacionais *stricto sensu* devem ser submetidos ao Congresso Nacional, isto é, todos os instrumentos internacionais que criem ou modifiquem um vínculo jurídico que obrigue o Estado brasileiro devem ser encaminhados ao Poder Legislativo federal e por ele aprovados antes de serem ratificados.

Os acordos em forma simplificada, embora não previstos nas Constituições republicanas, são convalidáveis em alguns casos, como naqueles de interpretação ou de adoção de ajustes complementares a acordos aprovados pelo Congresso, quando não importarem na modificação ou na revisão de compromissos, direitos, obrigações, missão e funções contidos nos acordos principais. Seu fundamento é o art. 49, I, da CF/88 (acordo executivo como subproduto de tratado vigente) ou o art. 84, VII, da CF/88 (acordo executivo como expressão de diplomacia ordinária).

A prática do Governo brasileiro ainda não se conforma plenamente a esse modelo, colhendo-se exemplos, como os apontados neste Estudo, de acordos que deveriam ser submetidos ao escrutínio parlamentar, mas não o são.

Em particular, **pode-se considerar irregular a utilização da forma simplificada de incorporação, sem a submissão ao Congresso**

**Nacional, do Acordo, por troca de Notas, relativo à Incorporação dos Conceitos de Responsabilidade Social e Ambiental ao Planejamento das Atividades de Itaipu Binacional (Notas Reversais Brasil-Paraguai nº 288/2005)**, pois o acordo:

a) **traz inovação jurídica ao Tratado de Itaipu, alterando direitos e obrigações e, no limite, até mesmo o objeto e finalidade do instrumento, sua própria "missão", não sendo mera coordenação sobre a interpretação de termos do Tratado ou ajuste administrativo ou temporário;**

b) **modifica substancialmente os custos do serviço de eletricidade definidos no Anexo C do Tratado, rompendo o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento conforme ajustado em 1973 e atualizado sucessivamente com as alterações do referido Anexo, constituindo verdadeiro "encargo gravoso ao patrimônio nacional"; e**

c) **não possui caráter reversível;**

Nos aspectos referentes à responsabilidade socioambiental e estrutura de custos de geração de energia elétrica em Itaipu, conclui-se que não se verifica, fundamentos diretos ou indiretos para a qualificação dos gastos socioambientais como despesas de operação da usina e seu respectivo repasse à tarifa de Itaipu, que por fim afeta as tarifas de energia elétrica dos consumidores brasileiros. A atividade de Itaipu é essencialmente a exploração do potencial hidráulico e sua tarifa deve refletir estritamente o custo de prestação dos serviços de eletricidade, respeitando os termos do Tratado.

Essa conclusão é corroborada pela inexistência de menção ou referência aos "gastos socioambientais" no Tratado e seus Anexos, bem como a **preexistência do pagamento de Royalties aos Estados brasileiro e paraguaio, para a execução de políticas públicas**, como as que vêm sendo executadas como gastos socioambientais.

As demonstrações contábeis também evidenciam uma inadequação da classificação de tais despesas, bem como o elevado crescimento nos últimos anos desses gastos, que em última instância, mantém as tarifas aos consumidores brasileiros em níveis elevados, quando reconhecidamente poderiam sofrer reduções significativas.

Dessa forma, parece inequívoco que, ao longo do tempo e sem a aprovação congressual ou emenda formal ao Tratado de Itaipu e Anexos, houve verdadeira “alteração da missão de Itaipu”, como descrita nas Demonstrações contábeis e Relatório dos Auditores Independentes, de 31 de dezembro de 2024, e a instituição de “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, especialmente ao se considerar o impacto desproporcional desses gastos sobre a tarifa dos consumidores de energia elétrica brasileiros, em particular dos mais pobres.

Por fim, destaca-se que, na data deste trabalho, o Anexo C se encontra em negociação pelas Altas Partes Contratantes, conforme revisão prevista pelo próprio Tratado, sendo uma oportunidade adicional para dar tratamento às questões que envolvam os custos relacionados à prestação dos serviços de eletricidade da usina.

São essas nossas considerações sobre o assunto, sem embargo de outros esclarecimentos e aprofundamentos que a matéria venha a comportar.

Consultoria Legislativa, em 03 de julho de 2025.

HENRIQUE AUGUSTO SILVA VASCONCELLOS
JOÃO VICTOR SCHERRER BUMBIERIS
Consultores Legislativos

2025-9633