

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2025, do Senador Esperidião Amin e do Senador Dr. Hiran, com o objetivo de apurar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), os termos do "Acordo Operativo" ou "Termo de Compromisso" firmado entre ENBPar, Ande e Itaipu Binacional, objeto do Parecer N° 162/2025/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU da Controladoria Geral da União (CGU).

Relator: Senador **SERGIO MORO**

I – RELATÓRIO

A Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) recebeu a Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) nº 1, de 2025, do Senador Esperidião Amin, cuja finalidade é solicitar ao Tribunal de Contas da União (TCU) que apure os termos do "Acordo Operativo" ou "Termo de Compromisso" firmado entre ENBPar, Ande e Itaipu Binacional, objeto do Parecer N° 162/2025/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU da Controladoria Geral da União (CGU).

O autor da Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2025, Senador Esperidião Amin, justifica a necessidade da fiscalização com base no histórico do Tratado de Itaipu, promulgado pelo Decreto nº 72.707, de 1973, que é essencial para a oferta de energia elétrica ao Brasil. Após a quitação da dívida da construção da usina em fevereiro de 2023, esperava-se uma revisão das condições de comercialização da energia, mas os recursos foram direcionados para programas chamados de "responsabilidade socioambiental", impedindo a tão esperada redução tarifária. Em 2024, foi anunciado um acordo que manteria a tarifa de Itaipu cobrada do Brasil em US\$ 16,71/kW até 2026,

ajustando-a posteriormente para considerar apenas os custos operacionais da usina. No entanto, a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar) se recusou a divulgar o conteúdo do acordo, mesmo após decisão da CGU, levantando preocupações sobre a legalidade e sustentabilidade do arranjo adotado. A proposta solicita que o TCU realize uma auditoria detalhada sobre os impactos financeiros e regulatórios do acordo, para avaliar se o modelo tarifário protege o interesse público e se os recursos da Itaipu Binacional estão sendo utilizados de maneira adequada e eficiente.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102-A, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CTFC exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, podendo para tal, de acordo com a alínea *e* do dispositivo citado, providenciar a efetivação de perícias, bem como solicitar ao Tribunal de Contas da União que realize inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Já o art. 102-B dispõe que a proposta de fiscalização e controle pode ser apresentada por membro deste colegiado, que deverá se manifestar sobre a sua oportunidade e conveniência. À luz desses dispositivos, constatamos a regimentalidade da presente matéria.

Passando à análise de constitucionalidade, o art. 49, inciso X, da Constituição Federal (CF) atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva para fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Já o art. 71 da CF estabelece as competências do TCU para auxiliar o controle externo do Executivo pelo Legislativo. Os incisos IV e VII desse artigo determinam ao TCU que realize inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas do Poder Executivo, inclusive por iniciativa de comissão técnica do Legislativo, à qual deve prestar as informações solicitadas. Destaca-se ainda que o art. 70 da CF estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Dessa forma, vemos a perfeita adequação da PFS nº 1, de 2025, aos dispositivos constitucionais pertinentes.

Em relação ao mérito, concordamos com as Justificações apresentadas pelo autor da PFS nº 1, de 2025, para que o TCU realize a apuração sugerida.

Primeiramente, o histórico do Tratado de Itaipu, promulgado pelo Decreto nº 72.707, de 1973, é fundamental para a oferta de energia elétrica ao Brasil. Após a quitação da dívida da construção da usina em fevereiro de 2023, esperava-se uma revisão das condições de comercialização da energia de forma a reduzir o valor pago pelos consumidores brasileiros, o que não ocorreu até o presente momento.

Diante dos questionamentos para o inexplicável adiamento na queda da tarifa de Itaipu Binacional, o governo brasileiro, em 2024, anunciou um acordo com o governo paraguaio para manter a tarifa da energia elétrica de Itaipu para o Brasil em US\$ 16,71/kW até 2026, bem acima do valor que deveria vigorar com o fim pagamento do financiamento da usina, qual seja, de US\$ 10,00 a US\$ 12,00 como o próprio Ministério de Minas e Energia reconheceu no referido anúncio¹.

Contudo, o acordo em questão, ao que tudo indica, apresenta riscos significativos para a ENBPar e para a União. Tanto é assim que a Conta de Comercialização da Energia Elétrica de Itaipu apresentou déficit justamente em 2024, logo após o acordo. Considerando que a ENBPar é signatária do acordo, esse risco, por sua vez, pode representar uma ameaça à saúde financeira dessa estatal federal, com reflexo negativo nas contas públicas. Em outros termos, há risco de o Tesouro Nacional assumir, por meio de aportes na estatal, prejuízos que a ENBPar possa ter com o mencionado acordo.

Outro aspecto crucial que justifica a Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2025, é a negativa da ENBPar em divulgar o acordo, desobedecendo à decisão da CGU. Deve ser destacado que a Constituição Federal, no *caput* do seu art. 37, estabelece que a administração pública direta e indireta deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ora, a publicidade é justamente o princípio violado com a postura da ENBPar em desobedecer à decisão da CGU

¹ <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/brasil-e-paraguai-fecham-acordo-estrutural-para-tarifas-de-itaipu>, acesso em 7 de abril de 2025.

que, baseada na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, determinou, por meio do Parecer Nº 162/2025/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU, a disponibilização do documento denominado “Acordo Operativo” ou “Termo de Compromisso entre a ENBPar, a Ande e Itaipu”, com ocultação dos trechos sigilosos de caráter pessoal ou protegidos por sigilo empresarial.

De fato, a falta de compromisso com o princípio da publicidade que a ENBPar demonstra ao desobedecer à decisão da CGU levanta suspeitas sobre a legalidade e sustentabilidade do acordo firmado e impede que a sociedade brasileira o avalie, comprometendo a confiança da população nas instituições públicas.

Por fim, é preciso afastar qualquer ilação de que a Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2025, viola uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à competência de fiscalização de Itaipu Binacional pelo TCU. Em 2020, no âmbito da Ação Cível Originária (ACO) nº 1905, proposta pelo TCU, decidiu que o TCU não tem competência para fiscalizar as contas da Itaipu Binacional. O STF argumentou que a Itaipu Binacional, sendo uma entidade binacional com capital brasileiro e paraguaio em igualdade de condições, não se enquadra nas disposições da Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, que trata da fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional. Ainda segundo o STF, qualquer controle das contas da Itaipu deve ser fundamentado nas normas institucionais decorrentes do Tratado de Itaipu, objeto do Decreto nº 72.707, de 28 de agosto de 1973. Vale lembrar ainda que, pelo inciso V do artigo 71 da Constituição Federal, o controle externo pelo TCU sobre as contas nacionais de uma empresa supranacional com capital social da União teria que ocorrer nos termos do tratado que a constitui, no caso, o Tratado de Itaipu. Dessa forma, em razão das limitações jurídicas apontadas, a fiscalização pelo TCU, enfatiza-se, só seria possível nos termos acordados com a República do Paraguai e formalizados em instrumento diplomático entre os dois Estados soberanos.

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2025, não viola a decisão do STF acima abordada e à Constituição Federal por uma razão muito simples e cristalina: a auditoria por ela solicitada ao TCU envolve exclusivamente a ENBPar. Em outros termos, a Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2025, não envolve a fiscalização de Itaipu Binacional pelo TCU, mas tão somente a fiscalização da ENBPar, um órgão da administração indireta da União e sobre o qual a competência fiscalizatória do TCU é inquestionável.

Entre outras questões a serem respondidas pela fiscalização, estariam então: a) se o acordo prejudica ou coloca em risco a ENBPar, o Tesouro Nacional ou o consumidor brasileiro de energia elétrica; b) por qual motivo a Conta de Comercialização da Energia Elétrica de Itaipu apresentou déficit em 2024?; c) se há expectativa de novos déficits e, se positivo, quais seriam as consequências?; e d) se possível, quais os valores destinados aos aludidos programas chamados de “responsabilidade socioambiental” e como têm sido definidos o seu direcionamento, controle, fiscalização e prestação de contas?

Diante desses pontos, a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle é essencial para garantir a transparência, a eficiência na utilização dos recursos públicos e a proteção do interesse público. A auditoria solicitada ao TCU permitirá uma avaliação detalhada dos impactos financeiros e regulatórios do acordo, assegurando que não haja prejuízo à ENBPar e, consequentemente, às contas públicas. Salienta-se que a prestação de contas deve ser entendida como dever ordinário e corriqueiro do governo, em decorrência do direito da sociedade de saber se os recursos públicos estão sendo empregados de modo lícito e eficiente, atendendo ao interesse público, e não aos caprichos particulares de qualquer pessoa. Tal controle não se reveste apenas de caráter repressivo, pois também admite sugestões para o aperfeiçoamento das políticas públicas, conforme seja detectada margem para aprimoramento.

III – VOTO

Diante do exposto, manifestamos voto pela **admissibilidade, oportunidade e conveniência** da Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2025, e pela **aprovação** do seguinte Requerimento:

REQUERIMENTO N° , DE 2025– CTFC

Requeremos, com base no art. 71, incisos IV, da Constituição Federal, que o Tribunal de Contas da União realize auditoria operacional na Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar) acerca de sua participação no “Acordo Operativo” ou “Termo de Compromisso” firmado entre ENBPar, Ande e Itaipu Binacional, objeto do



Parecer N° 162/2025/CGRAI/DIRAI/SNAL/CGU da Controladoria Geral da União (CGU).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Sergio Moro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7925709816>