

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.204, DE 2003

Aplica à empresa Itaipu Binacional do Brasil a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências

Autor: Deputado Luiz Carlos Hauly

Relator: Deputado Cláudio Magrão

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.204, de 2003, objetiva, primordialmente, estender à empresa Itaipu Binacional as normas gerais de licitações e contratos administrativos previstas na Lei nº 8.666, de 1993, bem como sujeitá-la à fiscalização do Tribunal de Contas da União, inclusive por meio do julgamento das contas de seus administradores.

Na sua justificação, o autor argumenta que a empresa Itaipu Binacional, por sua natureza jurídica, tem se valido, unicamente, da aplicação de regulamento interno nos seus procedimentos de aquisição de bens e serviços, tanto no Brasil como no exterior, ao invés de aplicar as normas e procedimentos previstos na legislação brasileira nas aquisições efetuadas em território nacional, contrariando determinação exarada em Decisão recente da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 215.988-PR.

Aduz ainda o autor que se faz necessário preencher o vácuo legal que tem obstaculizado a fiscalização adequada dos atos de gestão e da aplicação de recursos da citada empresa, conforme admitido pelo Tribunal de Contas da União, na Decisão nº 279/1995, encaminhada ao Presidente do Congresso Nacional, onde aquela Corte de Contas informa que “a fiscalização das contas nacionais da empresa Itaipu Binacional encontra-se prejudicada”.

Dessa forma, conclui o autor, a presente proposição propugna assegurar a transparência na gestão administrativa de todas as empresas em que haja participação de capital nacional na sua composição.

No prazo regimental não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Primeiramente, em que pese a intenção meritória da proposta apresentada, entendemos pertinente o esclarecimento sobre a real natureza da empresa Itaipu Binacional, uma vez que a sua constituição foi fruto da vontade conjunta de dois países soberanos, que a administram de forma paritária, em consonância com as condições estabelecidas em seu Tratado Constitutivo.

Dessa forma, caracteriza-se como de suma importância o conhecimento do teor do entendimento firmado pela Consultoria Geral da República, por meio do Parecer L-208, de 22 de setembro de 1978, cujas principais assertivas, *in verbis*, transcrevemos a seguir:

“(…)

(…) a caracterização jurídica de Itaipu já ensejou a manifestação de renomados juristas sobre a sua identificação dentre as espécies existentes no âmbito do direito público ou privado, pátrio ou internacional, dentre eles os eminentes Miguel Reale, Paulo Salvador Frontini e Celso Antônio Bandeira de Mello.

São dados à consideração os estudos elaborados pelos preclaros mestres, acima mencionados, cujas lições convém recolher, desde logo, como inestimável roteiro e contribuição decisiva ao equacionamento do problema.

O eminente Miguel Reale, que colaborou na feitura do anteprojeto dos atos internacionais, tem-na como ‘empresa pública binacional’, em referência ao correntio conceito de empresa pública, parecendo-lhe que ‘o que se deu em primeiro lugar, foi a trasladação de um modelo jurídico, elaborado na tela do Direito Administrativo Interno, para o âmbito do direito Internacional, com todas as conseqüências inerentes a essa transposição...’

(...)

Na mesma linha de indagação teórica, o ilustre jurista Paulo Salvador Frontini, põe-na no quadro dos 'organismos internacionais públicos', com plena capacidade de direito internacional, asseverando:

'Tendo tais peculiaridades, forçoso convir que se trata de organismo internacional, surgido de um tratado binacional, ou seja, sua origem é bilateral e não multilateral como outros organismos. Mas, a singeleza dessa bilateralidade em nada a diminui perante outras organizações de origem multilateral, pois todas se nivelam num mesmo plano de igualdade, quanto à capacidade jurídica de direito internacional..'

Por sua vez, o Doutor Celso Antônio Bandeira de Mello, em abordagens sob o prisma dos controles administrativos sobre Itaipu, em que conclui pela sua não sujeição ao controle do Tribunal de Contas da União e ao recurso hierárquico na escala da Administração, centra o seu argumento nas seguintes proposições:

'A Itaipu é pessoa binacional, donde os controles a que estará submissa hão de resultar de ação conjunta das partes interessadas, vez que estas, nos termos do tratado que engendrou o nascimento da pessoa, asseguram-se, reciprocamente, posição jurídica de equivalência; isto é, nenhuma delas desfruta de posição sobranceira em relação à outra, quer quanto ao objeto da avença internacional, quer quanto à pessoa criada para dar satisfação ao desiderato comum.

Deveras, parece por inteiro prescindível fundamentar alongadamente a asserção, pois é perceptível a todas as luzes que a lei nacional de um país não se pode irrogar a força de reger entidade nascida da vontade conjunta de dois países, além de que não editada em vista disto.

São os termos do Tratado bem como os princípios jurídicos conviventes com a autonomia das partes e dessumíveis do acordo que podem regular as situações não previstas explicitamente.'

A posição dos ilustres juristas, acima nomeados parece assistida de razão na opinião coincidente de que o equacionamento da realidade jurídica de Itaipu se coloca no plano do Direito Internacional Público.

Em face da consulta, incumbe a este Parecer, expondo e analisando os dados em busca de formular resposta à indagação, a missão exclusiva e a aplicabilidade restrita ao campo interno, no sentido de orientar a conduta dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no tocante ao

relacionamento com a Itaipu Binacional, sob o prisma de controles administrativos ou financeiros.

(...)

O mecanismo de controle, de interesse dos governos, se realiza, ordinariamente na medida das participações estatais no empreendimento e de acordo com as opções estruturais e as condições estabelecidas no ato internacional de instituição da entidade.

(...)

(...) o Controle Externo, notadamente, de ordem econômico-financeira, será exercido pela Eletrobrás e pela Ande, mediante a apreciação e decisão sobre o Relatório Anual, o Balanço Geral e a demonstração da Conta de Resultados do exercício anterior, elaborados pela Diretoria Executiva e já submetidos a exame e parecer do Conselho de Administração (art. VIII do Tratado).

(...)

Por isso, sob o regime correspondente à sua origem e constituição, a entidade binacional, como empresa juridicamente internacional, delimitada por sua natureza e âmbito de atuação, não é redutível, lógica ou juridicamente, a qualquer tipo de entidade, estatal ou paraestatal, da administração direta ou indireta, pertinente ao direito interno.

Itaipu não está sujeita, de conseguinte, às normas aplicáveis a agentes públicos e entidades públicas nacionais, sob formas de inspeção administrativa ou supervisão hierárquicas, e de controle interno ou externo, constantes do direito constitucional ou administrativo brasileiro (...)

Aliás, as previsões do texto constitucional e das leis administrativas, com relação a entes, responsabilidades e processos sujeitos aos mecanismos de controle, não se compadecem com realidades e conceitos do ordenamento jurídico binacional, que por distintos e peculiares, àquelas não se subsomem. (...)

Desde que se trata de empreendimentos e recursos postos em comum, de tal modo a resultar uma unidade orgânica e personificada, é juridicamente impossível admitir dissociá-los, ou supor uma partilha abstrata, para fazer incidir procedimentos unilaterais. E por ser, de fato, impossível, toda e qualquer medida unilateral, de direito interno, tendente ao controle da atuação de

Itaipu, confrontaria, ao arrepio das normas de direito internacional instituídas no Tratado, os interesses consubstanciados de uma soberania distinta.

Portanto, os meios de controle e atuação sobre a empresa binacional são somente aqueles dispostos nos atos internacionais, a cuja observância estão sujeitos órgãos e entidades da Administração, posto que as cláusulas respectivas constituem normas jurídicas incorporadas ao ordenamento interno, com a categoria, a eficácia e as consequências de lei nacional. “

Esclarecida a natureza jurídica da empresa Itaipu Binacional e as suas prerrogativas, torna-se patente o motivo pelo qual o Tribunal de Contas da União, ao constatar a ausência de previsão de controles por entidades públicas de fiscalização nos termos do Tratado Constitutivo dessa empresa binacional, se julgou impossibilitado de exercer a ação jurisdicional sobre ela, afirmando ainda, nos termos dos itens 1 e 2 daquela Decisão, que, uma vez que a administração dela é paritária (sem qualquer separação das contas nacionais do Brasil e do Paraguai), tal controle, para ser viabilizado, requer necessariamente a modificação prévia das normas estatutárias e regimentais da Itaipu, em comum acordo com o Governo do Paraguai.

Em face do exposto, considerando que a entidade denominada Itaipu Binacional, criada diretamente pelo Tratado entre Brasil e Paraguai, de 26 de abril de 1973, constitui uma empresa juridicamente internacional, consistente em uma pessoa jurídica emergente no campo do direito internacional público, sujeita apenas aos controles previstos nos termos do seu Tratado Constitutivo (ressalva confirmada, inclusive, no próprio texto do inciso V do art. 71 da Constituição Federal), insusceptível de alteração unilateral, e considerando, também, que ela já possui regulamento próprio para licitações e contratos (prerrogativa conferida pelo artigo 28 do seu estatuto), entendemos votar pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.204/2003.

Sala da Comissão, em de de 2003 .

Deputado Cláudio Magrão
Relator