

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 754, DE 2025

Acrescenta o art. 90-A à Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para dispor sobre as negociações de instrumentos internacionais que resultem na constituição de empresa supranacional, prevendo que o controle externo das contas da entidade a ser criada estará a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 71, V, da Constituição Federal, e dá outras providências.

Autor: Deputado ALBERTO FRAGA

Relator: Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 754, de 2025, de autoria do ilustre Deputado Alberto Fraga, acrescenta o art. 90-A à Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para dispor sobre as negociações de instrumentos internacionais que resultem na constituição de empresa supranacional, prevendo que o controle externo das contas da entidade a ser criada estará a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme o art. 71, V, da Constituição Federal, e dá outras providências.

Mais especificamente, a proposição visa determinar que o Poder Executivo, durante a negociação de tratados ou de outros atos internacionais que redundem na fundação de empresa supranacional de cujo capital social a União participe, proponha e viabilize a inserção de dispositivo no sentido de que o controle externo das contas das entidades assim criadas



estará, no âmbito nacional, a cargo do Legislativo federal, com o auxílio do TCU. A mesma regra deverá ser aplicada às instituições fiscalizadoras homólogas dos demais Estados partes.

Em parágrafo único ao citado art. 90-A, esclarece-se que, nos instrumentos internacionais que já estejam em vigor, a norma contida no *caput* será introduzida via emenda, proposta e viabilizada também pelo Poder Executivo em seus esforços negociadores e nos termos dos artigos 39 e 40 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

A justificação do PL alude à hidrelétrica Itaipu Binacional, concebida em 1973 após a superveniência de tratado entre Brasil e Paraguai, como exemplo de entidade supranacional que merece análise contábil pelo TCU. Afirma-se que essa fiscalização pelas instituições nacionais dos Estados partes não foi procedimentalizada no acordo constitutivo da usina, “o que vem gerando distorções e questionamentos”.

O Autor faz referência a julgado do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Cível Originária (ACO) 1.905, quando se fixou que a atuação do TCU sobre a Itaipu dependeria de novo ato internacional celebrado entre Brasil e Paraguai – a exemplo de emenda à convenção que instituíra a hidrelétrica. Aponta-se que esse tratado estaria perto de vir a lume, no entanto, conforme a justificação, o Executivo não consideraria prioritária sua tramitação. O Autor ressalta que a alteração legislativa *sub examine* teria o condão de comandar o poder público a viabilizar com o lado paraguaio o devido ajuste na convenção sobre a Itaipu. Trata-se, em essência, de mandamento para a condução de negociações.

Destaca-se, ademais, que, nos últimos anos, têm surgido dúvidas recorrentes sobre os gastos da usina na área socioambiental. Nesse cenário, a justificação defende que a fiscalização pelo TCU e por órgão homólogo do Paraguai seria positiva, porque fortaleceria a transparência da hidrelétrica, a lisura de suas despesas, a credibilidade de sua gestão e a segurança aportada aos povos brasileiro e paraguaio quanto à conformidade das contas com a legislação de ambos os países.



A proposta legislativa está sujeita à apreciação conclusiva das Comissões (art. 24, II, do RICD), sob o regime de tramitação de prioridade (art. 151, II, do RICD) e foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (art. 54, do RICD).

O PL foi apresentado em 6 de março de 2025 e recebido nesta Comissão no dia 25 do mês seguinte. Em 12 de junho de 2025, foi aberto o prazo de cinco sessões para emendamento. Encerrado esse lapso temporal no dia 26 do mesmo mês, não foram apresentadas emendas.

A proposição não possui apensos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão Permanente pronunciar-se sobre proposições que, como a ora examinada, discorram sobre relações econômicas com outros países, política externa brasileira, tratados e direito internacional público, nos termos do disposto nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do inciso XV do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Cumprimentamos o nobre Autor pela iniciativa de trazer à baila questão de suma importância para a transparência e a efetividade do controle dos recursos públicos em entidades supranacionais. O Projeto de Lei (PL) em apreço revela-se não apenas meritório, mas também oportuno e necessário, por harmonizar a prerrogativa constitucional do controle externo com as peculiaridades das relações internacionais.

Em primeiro lugar, salientamos não haver óbice à lógica que lastreia o presente PL. Em nosso sentir, o Poder Legislativo pode estabelecer orientações genéricas ao Poder Executivo em matéria de política externa e de celebração de tratados, desde que isso não implique determinações específicas de como conduzir as relações exteriores – competência a cargo do Presidente da República (art. 84, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 –



CF/1988) – nem interfira na execução de acordos internacionais preexistentes (art. 84, inciso VIII, da CF/1988).

A proposição atenta para esses limites, ao dispor, no *caput* do art. 90-A a ser acrescido à Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que o Executivo “deverá propor e viabilizar”, por meio de negociações, a inclusão de previsão sobre controle externo em futuros instrumentos internacionais. Trata-se de vocabulário adequado e cuidadoso, a materializar norma que assegura à Presidência da República o espaço necessário para exercer seu juízo de conveniência e oportunidade, bem como para promover os esforços negociadores que julgar pertinentes, com liberdade de meios.

Em suma, é uma imposição finalística – a de que o poder público logre inserir, em tratados sobre entidades supranacionais, autorização para sua fiscalização pelo Congresso Nacional, via Tribunal de Contas da União (TCU), e por mecanismo similar dos demais Estados partes. Resguarda-se a devida discricionariedade quanto a *como* se atingirá esse fim, contanto que o Executivo direcione empenho nesse sentido.

Em segundo lugar, como o PL traz, em essência, mandamento de que a Presidência da República negocie com os outros governos concernidos, para alcançar o resultado acima descrito, também não se vulneram os princípios da não intervenção e da igualdade entre os Estados (art. 4º, incisos IV e V, da CF/1988).

A parte final do art. 90-A, em particular, determina que também serão envidados esforços negociadores para que se viabilize a participação fiscalizatória de órgãos homólogos dos demais países interessados. Esse trecho indica que não se desconsiderará a soberania dessas contrapartes, porque se divisa uma supervisão conjunta, em que os mecanismos de controle externo das diferentes nações exercerão suas prerrogativas em paridade de posições. E tudo isso será obtido – repise-se – mediante negociações, momento que oportuniza ao Brasil prestar deferência à igualdade soberana. Vê-se, portanto, que a proposta legislativa está de acordo não só com a Carta Magna, mas também com a tradição da política externa pátria.



A propósito, recordamos que a Itaipu Binacional, entidade binacional criada por convenção de 1973, submete-se a um arranjo normativo internacional que conjuga as vontades do Brasil e do Paraguai, bem como a atuação de seus próprios órgãos administrativos. Nesse regime jurídico plural, que dependeu da contribuição paraguaia para vir a lume, é apropriado que o lado brasileiro – como quer, corretamente, o PL em tela – não atribua a seus mecanismos de controle externo qualquer superioridade em relação aos homólogos do Paraguai, mas sim que, por meio de conversações paritárias com essa contraparte, acorde previsão sobre fiscalização conjunta.

Em terceiro lugar, o parágrafo único do art. 90-A que se busca introduzir à Lei nº 13.303/2016 igualmente toma o cuidado de preservar atos internacionais já em vigor, esclarecendo que, nessa hipótese, o comando para a condução de negociações vale apenas para seu emendamento ou para outros ajustes complementares. Os mandamentos contidos na proposição ora analisada são, destarte, dois: um para que se negocie a inclusão de dispositivo sobre controle externo em novos tratados, e outro para que se proceda da mesma forma com o intuito de alterar ou de complementar convenções vigentes.

Conforme consta na justificação do PL, no que concerne à Itaipu, já foi adotado instrumento internacional que versa sobre uma Comissão Binacional de Contas (CBC). Ela foi concebida na Nota Reversal nº 3, assinada em 5 de novembro de 2021, com vistas a garantir que um organismo internacional de composição mista, com membros do TCU e do homólogo paraguaio, fiscalize as contas da hidrelétrica. Segundo esse tratado, a CBC será instância autônoma, cujos integrantes atuarão conjuntamente e em base paritária. Decidirá por consenso e será responsável por apresentar às partes contratantes projeto de regulamento para guiar seus trabalhos, com inspiração em “normas internacionais de auditoria”¹.

O mandato da CBC será cumprido mediante a realização de análise, apreciação e emissão de opiniões sobre a prestação de contas da Itaipu. Nesse mister, esse organismo internacional terá acesso a todos os

¹ Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u123/DAMII_DAI_1_2021.pdf>; acesso em: 8 jul. 2025



documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial da empresa, à qual incumbe comunicar eventual caráter reservado dos dados disponibilizados. Ademais, a CBC poderá requisitar os papéis de trabalho produzidos por auditor independente contratado pela Itaipu. Os auditores internos da binacional deverão repassar a essa comissão qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tomarem ciência².

Dessa maneira, infere-se que o comando de “propor” emenda ao Tratado de Itaipu – a primeira das obrigações impostas ao Executivo nos termos da proposição sob exame – já teria sido observado com a Nota Reversal nº 3. Faltaria, contudo, cumprir o comando de “viabilizar” esse ajuste. É que, além de ele precisar ser referendado pelo Legislativo³, seus trâmites no âmbito do Executivo para que ocorra sua internalização voltaram ao estágio inicial, consoante a última informação a respeito enviada à Câmara dos Deputados: até 2024, a Casa Civil da Presidência da República ainda não havia recebido Exposição de Motivos formulada pelo atual governo acerca da Nota Reversal nº 3⁴.

Sem embargo do inegável mérito da proposição, consideramos que há espaço para seu aperfeiçoamento, estritamente no que concerne à técnica legislativa. É que, no Brasil, não é pacífico entendimento que equipara a Itaipu a empresa pública ou a sociedade de economia mista, de acordo com a conceituação do ordenamento pátrio. A doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) valem-se majoritariamente de classificação *sui generis*, descrevendo a hidrelétrica como “empresa juridicamente internacional” ou figura assemelhada. Já o Superior Tribunal de Justiça (STJ) invoca, sim, a definição de empresa pública ao referir-se à Itaipu, mas apenas para dirimir

² *Loc. cit.*

³ O entendimento do Itamaraty, plasmado em pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores, é de que convenções de teor modificativo devem passar, necessariamente, pela aprovação do Congresso; ao passo que a simples complementação de tratado vigente prescindiria desse trâmite (ROSA, Luis Fernando Franceschini da. Parque Tecnológico de Itaipu e o Direito dos Tratados. **Âmbito Jurídico**, 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/parque-tecnologico-de-itaipu-e-o-direito-dos-tratados/>>. Acesso em: 8 jul. 2025). Registra-se que a Nota Reversal nº 3 é um ajuste que funda um novo organismo binacional – ainda que, aparentemente, desprovido de personalidade jurídica – e que confere a técnicos do Brasil e do Paraguai poderes e responsabilidades concretos, mesmo que não estranhos a seu rol originário de competências.

⁴ Disponível em: <<https://lpbraganca.com.br/transparencia-itaipu-casa-civil-fiscalizacao-luiz-philippe/>>. Acesso em: 8 jul. 2025.



questões de ordem processual, mais especificamente quanto à competência jurisdicional na apreciação de causas relativas à companhia.

Essas divergências que persistem no Direito brasileiro suscitam a ponderação de que o *locus* escolhido para a mudança legislativa que se tenciona promover – a Lei nº 13.303/2016 – não consistiria no mais apropriado para acomodar entidades supranacionais como a Itaipu, cuja qualificação como uma das figuras objeto da referida legislação é disputada.

Por essas razões, propomos Substitutivo que transforma o presente PL, de modificador da Lei nº 13.303/2016, em protótipo de diploma autônomo. A intenção é melhor alocar as normas ora divisadas no ordenamento brasileiro.

Ante o exposto, somos, no MÉRITO, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 754, de 2025, na forma do SUBSTITUTIVO anexo.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA
Relator



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 754, DE 2025

Dispõe sobre as negociações de instrumentos internacionais que resultem na constituição de empresa supranacional, prevendo que o controle externo das contas da entidade a ser criada estará a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 71, V, da Constituição Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as negociações de instrumentos internacionais que resultem na constituição de empresa supranacional, prevendo que o controle externo das contas da entidade a ser criada estará a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 71, V, da Constituição Federal, e dá outras providências.

Art. 2º O Poder Executivo deverá propor e viabilizar, nas negociações de instrumentos internacionais que resultem na constituição de empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, previsão de que o controle externo das contas das entidades a serem criadas, no âmbito nacional, estará a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, aplicando-se a mesma regra aos homólogos das outras partes.

Parágrafo único. Nos instrumentos internacionais em vigor, anteriores à edição da Constituição Federal, os quais não prevejam o controle externo de contas na forma do *caput*, o Poder Executivo buscará propor e viabilizar emenda ou ajuste complementar para que essa normativa seja adotada, nos termos dos artigos 39 e 40 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.



Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA
Relator

