

TRATADOS INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS CONFLITOS E DA JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE A ITAIPU BINACIONAL

Pedro Henrique Contreira Castro¹

Resumo:

Este artigo explora os pseudos conflitos jurídicos entre a Constituição Federal e o Tratado de Itaipu, que rege a usina hidrelétrica binacional construída entre Brasil e Paraguai. A pesquisa que utiliza metodologia de natureza qualitativa e bibliográfica, examina como o tratado, firmado com o intuito de promover a cooperação energética sustentável entre as nações, prevalece sobre normas constitucionais e infraconstitucionais brasileiras, no âmbito da administração e governança da Itaipu Binacional. Para analisar essa situação, o estudo considera decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que reafirmam a primazia do tratado em relação às leis internas, principalmente no que diz respeito a aspectos administrativos, como a contratação de serviços e concursos públicos. Os resultados indicam que essa prevalência do tratado ressalta a importância do direito internacional como ferramenta de solução de conflitos entre legislações e promoção da cooperação entre Estados. Este artigo também analisa a natureza jurídica da Itaipu Binacional, enfatizando seu papel como uma entidade pública de direito internacional, estabelecida e regulada por um tratado entre Brasil e Paraguai. Por fim, concluiu-se a partir desse estudo que a Itaipu, como uma empresa pública regida por normas do direito internacional, é regida pelas disposições firmadas pelo acordo entre os países, que prevalece acerca das disposições constitucionais e infraconstitucionais. Essa preeminência do tratado sobre as normas nacionais reafirma o compromisso assumido entre Brasil e Paraguai, garantindo que as operações e a administração da empresa binacional, estejam alinhadas com o acordo bilateral que lhe deu origem, independentemente das mudanças políticas e normativas internas que possam ocorrer em cada país.

Palavras-chave: Conflito de normas; Direito Internacional; Itaipu.

TRATADOS INTERNACIONALES: UN ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS Y DE LA JURISPRUDENCIA DEL STF SOBRE LA ITAIPU BINACIONAL

Resumen:

Este artículo explora los pseudo-conflictos jurídicos entre la Constitución Federal de Brasil y el Tratado de Itaipú, que regula la central hidroeléctrica binacional construida entre Brasil y Paraguay. A través de una metodología de investigación cualitativa y bibliográfica, el estudio examina cómo el tratado, establecido con el propósito de promover la cooperación energética sostenible entre ambas naciones, prevalece sobre las normas constitucionales e infraconstitucionales brasileñas en el ámbito de la administración y gobernanza de Itaipú Binacional. Para analizar esta situación, se consideran decisiones del Supremo Tribunal Federal (STF) de Brasil, que reafirman la primacía del tratado frente a las leyes nacionales, especialmente en lo que respecta a aspectos administrativos como la contratación de servicios y los concursos públicos. Los resultados indican que esta prevalencia del tratado destaca la importancia del derecho internacional como herramienta para resolver conflictos entre legislaciones y fomentar la cooperación entre Estados. Asimismo, este artículo analiza la naturaleza jurídica de Itaipú Binacional, enfatizando su papel como una entidad pública de derecho internacional, creada y regulada por un tratado entre Brasil y Paraguay. Finalmente, el estudio concluye que Itaipú, como una empresa pública regida por normas de derecho internacional, está sujeta principalmente a las disposiciones establecidas por el acuerdo entre ambos países, que prevalecen sobre las normas constitucionales e infraconstitucionales. La supremacía del tratado sobre las leyes nacionales reafirma el compromiso asumido entre Brasil y Paraguay, garantizando que las operaciones

¹ Graduando em Direito pelo Centro Universitário Dinâmica das Cataratas - UDC. E-mail: pc1607072@gmail.com.

y la administración de la empresa binacional se alineen con el acuerdo bilateral que le dio origen, independientemente de los cambios políticos y normativos internos que puedan ocurrir en cada país.

Palabras clave: Conflicto de normas; Derecho Internacional; Itaipú.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo investigar os conflitos existentes, a partir de julgados, entre tratados internacionais e a legislação brasileira, com ênfase nas normas internas que regem a operação da Itaipu Binacional.

No âmbito das relações internacionais, os tratados representam mecanismos fundamentais para a consolidação de acordos entre Estados, promovendo não apenas o comércio e a segurança, mas também a cooperação em áreas sensíveis, como a gestão de recursos naturais e a infraestrutura energética.

No entanto, a eficácia desses tratados é constantemente desafiada por questões de soberania nacional, insuficiência de mecanismos de monitoramento e tendências unilaterais que podem surgir, especialmente em contextos de mudança política ou econômica.

A análise de tratados internacionais, portanto, exige uma abordagem que vá além de sua formulação; requer uma investigação minuciosa sobre os processos de implementação, aplicação e as consequências que tais acordos impõem às políticas internas dos Estados signatários.

No caso do Tratado de Itaipu, assinado em 26 de abril de 1973 entre Brasil e Paraguai, esse entendimento se torna ainda mais essencial. Essa aliança se destaca não apenas como um marco nas relações bilaterais entre Brasil e Paraguai, mas como um exemplo de acordo de cooperação regional de profunda relevância para a América Latina, demonstrando a viabilidade de uma integração pacífica e economicamente produtiva em uma região historicamente marcada por disputas territoriais e tensões políticas.

O tratado estabeleceu as bases legais e institucionais para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, atualmente a maior do mundo em geração sustentável de energia, situada no rio Paraná, que forma a fronteira entre Brasil e Paraguai.

Esse empreendimento tornou-se um símbolo de integração regional e uma fonte estratégica de desenvolvimento para ambos os países, atendendo a uma parcela considerável de suas necessidades energéticas e promovendo a estabilidade e o crescimento econômico de suas regiões fronteiriças.

A relevância desse tratado transcende o aspecto energético, pois a usina e suas operações representam um ponto de intersecção entre o direito internacional e interno dos países signatários, gerando um campo fértil para o estudo de como tratados bilaterais impactam políticas nacionais e processos decisórios internos.

Assim, ao examinar o Tratado de Itaipu, este estudo busca aprofundar a compreensão dos conflitos e compatibilidades entre as normas internas e os acordos internacionais no contexto de uma entidade binacional.

Tal análise se torna indispensável para compreender o papel dos tratados como instrumentos que, além de promoverem cooperação, desafiam os limites da soberania ao exigir uma coordenação jurídica que respeite tanto o espírito do acordo bilateral quanto os princípios fundamentais do direito interno.

Ao lançar luz sobre esses aspectos, a pesquisa pretende contribuir para o debate sobre a eficácia e a importância dos tratados na estruturação das normas de empresas binacionais, especialmente em contextos em que as dinâmicas políticas e econômicas regionais podem influenciar diretamente o cumprimento das obrigações assumidas internacionalmente.

Destaca-se que, nos últimos anos, diversas ações civis públicas foram apresentadas questionando a eficácia dos tratados internacionais, em regulamentar as normas internas de empresas binacionais, como a Itaipu.

Esses questionamentos abarcam aspectos fundamentais da gestão interna da empresa, incluindo normas administrativas, processos seletivos, concursos públicos e procedimentos licitatórios, que, conforme alegado, nem sempre encontram respaldo direto nos marcos regulatórios estabelecidos pelo tratado e podem se contrapor a dispositivos existentes na Constituição Federal de 1988.

Diante disso, surge a problemática: em que medida os tratados internacionais são eficazes para regulamentar as normas internas de uma empresa binacional e garantir sua consonância com os princípios administrativos e legais dos países signatários?

2 METODOLOGIA

Para a realização deste estudo, adotou-se uma abordagem qualitativa, que permitiu realizar uma análise profunda dos aspectos legais e institucionais do Tratado de Itaipu, bem como de sua aplicação nas normas internas da empresa.

De acordo com Bello e Engelmann (2015), esse método de pesquisa permite alcançar, com um universo de amostragem menor, as tendências quanto às compreensões compartilhadas entre os agentes que atuam no Poder Judiciário e os consumidores da prestação jurisdicional.

Dessa forma, foi conduzida uma pesquisa bibliográfica com o objetivo de entender a eficácia da aplicação dos tratados internacionais em contextos em que surgem conflitos constitucionais.

Esse levantamento teórico incluiu doutrinas, artigos científicos e livros especializados em direito internacional e constitucional, constituindo uma base sólida para abordar a relação entre normas externas e legislações internas (Silva, 2015).

Em seguida, procedeu-se à análise dos procedimentos de tramitação e incorporação do Tratado de Itaipu tanto no Brasil quanto no Paraguai, considerando que a empresa é gerida conjuntamente pelos dois países. Essa etapa visou esclarecer como o acordo internacional é integrado aos ordenamentos jurídicos de ambos, respeitando as particularidades legais e as soberanias nacionais, aspecto essencial para compreender os desafios de sua aplicação prática.

Além disso, discutiu-se a natureza jurídica da Itaipu Binacional, investigando suas características como empresa de direito público internacional e as implicações de seu status jurídico específico.

Esse ponto revelou-se central para o entendimento da interação entre o direito interno e os compromissos internacionais assumidos pelos países, já que as normas da empresa devem equilibrar as exigências jurídicas e administrativas do Brasil e Paraguai.

Também, se desenvolveu uma análise detalhada do próprio Tratado de Itaipu, abrangendo sua estrutura, objetivos e mecanismos de cooperação entre os dois países. Buscou-se, aqui, identificar as disposições que influenciam diretamente a regulamentação e as operações da empresa, evidenciando os desafios administrativos e legais enfrentados para manter a harmonia entre as legislações dos Estados signatários.

Por fim, para consolidar a análise, foram examinadas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente aquelas relativas às Ações Cíveis Originárias, que discutiram a interpretação e a aplicação do Tratado de Itaipu.

Essa análise jurisprudencial buscou compreender como o tribunal tratou questões relacionadas às normas administrativas, licitações e outros aspectos internos da empresa, fornecendo uma perspectiva prática e fundamentada sobre a aplicação do tratado no contexto brasileiro, à luz dos precedentes estabelecidos pela corte.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 O DESENVOLVIMENTO CONCEITUAL ACERCA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Os tratados são a principal fonte do direito internacional, pois refletem a vontade dos Estados ou das Organizações Internacionais em um determinado momento, ao aceitarem regular uma relação jurídica através de uma norma comum. Nas palavras Razek (2002), o instrumento jurídico se refere a um acordo bilateral entre as nações.

O primeiro registro seguro da celebração de um tratado, naturalmente bilateral, é o que se refere à paz entre Hatusil III, rei dos hititas, e Ramsés II, faraó egípcio da XIXª dinastia. Esse tratado, pondo fim à guerra nas terras sírias, em momento situado entre 1280 e 1272 a.C., dispôs sobre paz perpétua entre os dois reinos, aliança contra inimigos comuns, comércio, migrações e extradição. (Razek, 2002, p. 12)

Preliminarmente, deve-se observar o conceito que a Convenção de Viena traz em seu artigo 2º: “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer seja sua denominação específica.”

Para Razek (2002), tratado é todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos. Hildebrando Accioly (1964) expressa seu entendimento sobre tratado como: “o ato jurídico por meio do qual se manifesta o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas internacionais.”

Os tratados internacionais, por serem acordos juridicamente cogentes, constituem hoje a principal fonte de obrigação do direito internacional. Ganharam maior importância com a Convenção de Viena de 1969, conhecida como a “Lei dos tratados”, cuja finalidade foi a regulação do processo de formação das normas jurídicas internacionais (Piovesan, 2008).

Lafayette Rodrigues Pereira contribui trazendo o conceito de que o tratado internacional consiste no consentimento recíproco de duas ou mais nações para constituir, alterar, extinguir um vínculo de Direito. (Pereira, 1902.)

3.2. VIGÊNCIA E STATUS DOS TRATADOS NO DIREITO BRASILEIRO

Não há como abordar o presente tema sem citar Hans Kelsen, um dos maiores juristas do século XX. Kelsen estabelece como princípio metodológico o conhecimento do Direito a partir de si mesmo, excluindo do seu campo de estudo tudo o que não pertença ao seu objeto, ou seja, à norma. Ele afirma que tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como Direito deve ser excluído dessa análise.

A Teoria Pura do Direito é uma teoria do Direito Positivo – do Direito Positivo em geral, não de uma ordem jurídica especial. É teoria geral do Direito, não interpretação de particulares normas jurídicas, nacionais ou internacionais. Como teoria, quer única e exclusivamente conhecer o seu próprio objeto. Procura responder a esta questão: o que é e como é o Direito? Mas já não lhe importa a questão de saber como deve ser o Direito, ou como deve ele ser feito. É ciência jurídica e não política do Direito. (Kelsen, 2006, p. 1)

A Teoria da Norma de Hans Kelsen propõe uma análise estrutural do objeto dos tratados, formado por uma série de ordenamentos subordinados a uma hierarquia de graus sucessivos de extensão e eficácia decrescentes (normas que emanam umas das outras), desde o ordenamento internacional até o Estado (Ramiro e Herrera, 2015).

Portanto, Kelsen concebeu o Direito como um sistema normativo específico, cujo fundamento de validade não se encontrava em outros sistemas, como a moral ou a religião, tampouco na ordem dos fatos, como na política (Ramiro e Herrera, 2015).

Para Ramiro e Herrera (2015), em outras palavras, uma norma jurídica não é válida por ser moralmente correta ou útil, mas simplesmente por ser uma norma dentro do próprio sistema jurídico. A obrigatoriedade de uma norma decorre, portanto, de sua posição hierárquica em relação a uma norma superior.

Por isso, o Direito pode ser visualizado como uma "pirâmide normativa", no topo da qual se encontra a Constituição. Contudo, como ela também necessita de um fundamento, a construção lógica rigorosa da teoria de Kelsen o levou a postular a existência de uma "norma fundamental" que confere validade à própria (Ramiro e Herrera, 2015).

No que diz respeito à superioridade da norma internacional em relação à norma nacional, o judiciário brasileiro proferiu decisões que reconhecem a primazia do direito internacional sobre o direito nacional. No entanto, existem diferentes pontos de vista, especialmente após o julgamento do Recurso Extraordinário nº 80.004-SE. (Mazzuoli, 2000).

Após o julgamento do referido recurso, o Supremo Tribunal Federal tem adotado o sistema paritário ou monismo nacionalista moderado, segundo o qual, tratados e convenções internacionais têm status de lei ordinária.

De setembro de 1975 a junho de 1977 estendeu-se no plenário do Supremo Tribunal Federal, o julgamento do Recurso Extraordinário 80.004, em que

assentada, por maioria, a tese de que, ante a realidade do conflito entre o tratado e lei posterior, esta, porque expressão última da vontade do legislador republicano deve ter sua prevalência garantida pela Justiça – sem embargo das consequências do descumprimento do tratado, no plano internacional. (...) Admitiram as vozes majoritárias que, faltante na Constituição do Brasil garantia de privilégio hierárquico do tratado internacional sobre as leis do Congresso, era inevitável que a Justiça devesse garantir a autoridade da mais recente das normas, porque paritária sua estatura no ordenamento jurídico. (Razek, 1996).

Diversos doutrinadores manifestaram insatisfação com o entendimento da Suprema Corte. Entre eles, Celso de Albuquerque Mello que aborda o tema da seguinte maneira: “Qual o valor de um tratado se um dos contratantes, por meio de lei interna, pode deixar de aplicá-lo?” (Mello, 2001, p. 119). Ele conclui afirmando: “Se o STF considera que as convenções do direito uniforme estão ultrapassadas, cabe ao Executivo denunciá-las conforme o procedimento estabelecido pelas próprias convenções, e não ao STF” (Mello, 2001, p. 119).

No mesmo sentido, Mazzuoli (2000) corrobora essa visão ao declarar que seria corriqueiro burlar todo o pactuado internacionalmente se por disposições legislativas internas fosse possível modificar tais normas.

No julgamento do HC 72.131, o STF incorporou ao critério cronológico a aplicação da regra da especialidade, estabelecendo que a lei específica prevalece sobre a lei geral. No caso em questão, discutia-se a possibilidade de prisão civil do depositário infiel. O Min. Moreira Alves concluiu que o artigo 7.7 da Convenção Americana de Direitos Humanos, por ser uma norma de caráter geral, não poderia se sobrepor às disposições mais específicas contidas na Lei nº 4.728/65 e no Decreto-Lei nº 911/69, que tratam da alienação fiduciária em garantia.

Dessa forma, como regra geral prevalece a decisão do STF no RE 80.004, de 1977, complementada pelo julgado no HC 72131: não há hierarquia entre tratados internacionais e lei infraconstitucionais, devendo os conflitos entre eles ser resolvidos com fundamento nos critérios cronológicos.

Por outro lado, a partir da Emenda Constitucional 45 de 2004, foi acrescentado o §3º ao art. 5º da Constituição: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (Brasil, 2004).

Portanto, a partir dessa modificação constitucional, surgiu a possibilidade de incorporar tratados internacionais relacionados a Direitos Humanos, com força de Emenda à Constituição, ou seja, de dispositivo constitucional.

3.3 RITO DE TRAMITAÇÃO DOS TRATADOS NO BRASIL

No que tange ao processo de formação dos tratados internacionais no Brasil, depreende-se da Constituição de 1988 que esses instrumentos de avenças serão assinados e negociados pelo Poder Executivo.

Assim sendo, com base nas prerrogativas que lhe confere o texto constitucional, o Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado, detém com exclusividade a iniciativa das conversações diplomáticas com o objetivo de

celebrar um tratado internacional. Também compete ao Chefe do Estado, privativamente, a negociação dos termos do projeto de acordo, o que costuma fazer por meio de seus representantes.

No seu art. 84, inciso VII, a Constituição brasileira delega competência privativa ao presidente da República para “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (Brasil, 1988).

No Brasil há dois processos de celebração dos tratados, o primeiro rito é simples e abreviado e o segundo é solene e complexo (Galindo, 2002). De acordo com Portela (2010), o processo simplificado:

(...) normalmente requer apenas a participação do Poder Executivo em sua conclusão e prescinde da ratificação, usualmente este tipo de tratado é utilizado para dar executividade a outro tratado de escopo mais amplo. (Portela 2010, p. 88).

Portela (2010) contribui expondo que, o processo acima referido, normalmente requer apenas a participação do Poder Executivo em sua conclusão e prescinde da ratificação. Usualmente este tipo de tratado é utilizado para dar executividade a outro tratado de escopo mais amplo e age como um ajuste complementar que não acarretará a assunção de novos compromissos.

O rito do processo complexo é o mais comum no Brasil. Neste processo há várias fases de verificação de vontade do Estado e grande participação do Poder Executivo e Legislativo (Portela, 2010). O processo de celebração dos tratados inclui a fase de contratação, em que as partes promovem a negociação, discutindo, a redação e adoção do texto daquilo que firmaram.

Consequentemente, na assinatura, o artigo 12 da Convenção de Viena dispõe sobre a forma de manifestação do consentimento do representante estatal no próprio tratado. A decisão de assinar o acordo cuja negociação foi concluída, também incumbe ao Poder Executivo. A assinatura manifesta a concordância dos negociadores com seus termos. De acordo com a Convenção de Viena:

A assinatura do tratado é um “aceite precário e provisório, não irradiando efeitos jurídicos vinculantes. Trata-se de mera aquiescência do Estado em relação à forma e ao conteúdo final do tratado. A assinatura do tratado, via de regra, indica tão somente que o tratado é autêntico e definitivo. (Piovesan, 2002, p. 71)

A ratificação, aceitação ou aprovação, previstas no artigo 14 da Convenção de Viena, constitui uma modalidade de confirmação, não havendo no direito internacional diferenciação significativa entre os termos empregados.

Uma vez concluída a fase de negociação internacional do tratado, bem como realizada a assinatura e estando o ato sob reserva de ratificação, deverá o Presidente da República, por meio de Mensagem, enviar seu texto para análise do Congresso Nacional (Gabsch, 2012).

Ainda de acordo com Gabsch (2012), o Poder Executivo possui discricionariedade em relação ao envio de tratados ao Legislativo. Isso significa que, ele pode optar por arquivar um tratado ou segurá-lo para uma aprovação futura, dependendo de sua estratégia política ou de considerações de interesse nacional.

Essa flexibilidade permite ao Executivo gerenciar melhor suas prioridades e o contexto político em que está inserido. No entanto, é importante que essa prática esteja alinhada com os princípios da transparência e da responsabilidade governamental (Gabsch, 2012).

Por fim, a adesão pode ser entendida como ato jurídico mediante qual o Estado interessado, e que não participou da discussão e celebração do tratado internacional, resolve a ele se submeter, assim como às obrigações nele estipuladas. Para Celso de Albuquerque Mello (2001, p. 229), “a publicação é condição essencial para o tratado ser aplicado no âmbito interno”.

3.4 O TRATADO DE ITAIPU E SUA NATUREZA JURÍDICA

Brasil e Paraguai sempre estiveram ligados historicamente. De acordo com Moraes, a amizade entre os dois países se estreitou com a assinatura, em 1960, do “Convênio para Revisão de Textos de Livros Didáticos de Forma a Não Prejudicar a Amizade entre os Dois Países”. Esse acordo foi especialmente relevante, pois o Paraguai ainda carregava as cicatrizes da Guerra da Tríplice Aliança, na qual foi derrotado pelo Brasil, com o apoio da Argentina e do Uruguai (Moraes, 2000).

Evidentemente que a convivência proporcionada pela construção de Itaipu não apagou a pesada memória do conflito, que é especialmente forte no Paraguai. Mas, aproximação foi importante para o conhecimento mútuo dos cidadãos nacionais sob a política de aproximação entre o Brasil e o Paraguai. Nesse sentido, a geração dos filhos e netos de “barrageiros” brasileiros e paraguaios podem ensinar sobre convivência com o outro fronteiro não porque teorizou, mas porque experimentou o processo integrador na prática. (Silva, 2024)

A Itaipu Binacional está situada numa região de fronteira, especificamente em Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad Del Este (Paraguai). Os países firmaram tratado em 26 de abril de 1973, com intuito de realizar 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 Gaurá, até a Foz do Rio Iguaçu.” (Natureza Jurídica Itaipu, 2004, p. 53).

No final do governo de Juscelino Kubitschek, o presidente brasileiro realizou estudos na região de Sete Quedas, situada na fronteira com o Paraguai. O objetivo desses estudos era avaliar o potencial hidrelétrico da área, considerando a crescente demanda por energia que o Brasil enfrentava na época.

O Paraguai, sabendo do potencial hídrico de Sete Quedas, apresentou diversos documentos ao governo brasileiro argumentando que tal região não havia sido demarcada, sendo por isso a necessidade de caracterizar a fronteira (Menezes, 1987).

Após diversas ações diplomáticas, Brasil e Paraguai decidiram em conjunto desenvolver estudos hídricos em Sete Quedas e construir uma usina hidrelétrica binacional (Menezes, 1987).

A partir do diálogo entre as diplomacias do Brasil e do Paraguai, foi possível resolver, em 1966, as questões relacionadas à área litigiosa em Sete Quedas. Assim, foi assinada em Foz do Iguaçu, no dia 22 de junho daquele ano, a Ata do Iguaçu, um

tratado entre os dois países que, juntamente com o Tratado de Itaipu (1973), viabilizou o aproveitamento das águas e a construção da hidrelétrica de Itaipu Binacional no rio Paraná. As obras da usina foram realizadas entre 1975 e 1982 (Vargas, 2017).

De acordo com Reale (2004) a Itaipu foi constituída pelos capitais advindos de participações iguais pela Eletrobrás (Brasil) e Ande (Paraguai). Todavia, considerando a estrutura jurídica *sui generis* da Itaipu, ambas as empresas não possuem a prerrogativa de alterar o Estatuto, sem autorização dos dois Governos.

Portanto, é incorreto afirmar que a Itaipu seria uma empresa pública ou privada, mas sim juridicamente uma entidade binacional. Libbrecht (2004) denomina a Itaipu simplesmente, como empresa juridicamente internacional, com a finalidade específica de desempenho de atividade industrial, a que se aplica como concessionária de serviço público.

Como já exposto, a região na qual se localiza a Usina é local com características *sui generis*, pelo fato de ser condominial no âmbito internacional e transfronteiriça. Em relação ao terreno, a soberania das margens nunca foi renunciada por país algum, ou seja, as fronteiras se mantêm as mesmas. Todavia, a ordem jurídica que se aplica dentro do terreno que delimita a Usina, funciona com uma lógica pessoal e não local (Reale, 2004).

3.5 A ITAIPU BINACIONAL E SUA SUBMISSÃO AO TRATADO FIRMADO ENTRE BRASIL E PARAGUAI

De acordo com Rodrigues e Albuquerque (2024), os tratados não constituem regimes jurídicos autônomos apartados das demais regras de direito internacional e do direito interno. Nesse sentido, o Tratado de Itaipu, conforme mencionado, deve reger as normas aplicáveis à empresa, especialmente as que digam respeito a aspectos:

- a) diplomáticos e consulares;
- b) administrativos e financeiros;
- c) de trabalho e previdência social;
- d) fiscais e aduaneiros;
- e) de trânsito através da fronteira internacional;
- f) urbanos e habitacionais;
- g) de polícia e de segurança;
- h) de controle do acesso às áreas que se delimitem em conformidade com o Art. XVII. (Itaipu, 1973)

Esse conjunto normativo visa assegurar que a gestão da usina seja conduzida em consonância com os interesses de ambos os países, Brasil e Paraguai, de forma a garantir a cooperação bilateral e o uso equitativo dos recursos hídricos compartilhados. Além disso, a autonomia administrativa e financeira conferida pela estrutura do tratado, possui implicações diretas na caracterização jurídica da empresa (Itaipu, 2004).

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado um entendimento claro sobre a prevalência do Tratado de Itaipu como a principal norma regulamentadora da empresa. Isso significa que a hidrelétrica opera em um regime jurídico que difere do direito administrativo convencional aplicável às entidades públicas brasileiras,

especialmente no que tange à obrigatoriedade de observância das normas de licitação e contratação previstas na legislação nacional.

Diversas ações discutiram essa questão, incluindo a Ação Civil Originária nº 1904/PR. Na origem, trata-se de ação civil pública proposta no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, pelo Ministério Público Federal em face da Itaipu Binacional e da União, visando à proteção do erário contra a contratação de serviços e aquisição de materiais sem a devida licitação.

Nesta ação, o autor argumentou que, por ter sido criada mediante tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, e por ser constituída com recursos públicos, a Itaipu Binacional possui natureza jurídica de pessoa de direito público.

Consequentemente, defendeu que a empresa deveria ser regida pelas normas brasileiras, especialmente o Decreto nº 8.666/1993 (revogado pela Lei nº 14.133/2021), que atribui à União, em caráter exclusivo, os serviços e instalações de energia elétrica.

Segundo a interpretação do STF, considerando o tratado constitutivo, a configuração supranacional da hidrelétrica afasta qualquer tentativa de tê-la como integrante da Administração Pública brasileira. (Brasil, 2020)

Em contraponto aos pedidos do Ministério Público Federal, o STF entendeu que não se aplicam as normas internas do país, mas sim o Tratado de Itaipu, tendo em vista a natureza jurídica da empresa. Por essa razão, os pedidos do autor foram julgados improcedentes, como demonstrado no acórdão da Corte:

ITAIPU BINACIONAL – ALIENAÇÕES E CONTRATAÇÕES – PROCESSO LICITATÓRIO – INEXIGIBILIDADE. Não se aplica a Lei nº 8.666/1993 às alienações e às contratações de obras, serviços e bens realizadas por Itaipu Binacional (Brasil, 2024)

Além da ação supracitada, o STF julgou a ACO 1905, que pretendia atribuir ao Tribunal de Contas da União poder de controle externo sobre as contas nacionais da Itaipu.

Segundo a decisão do relator, o controle financeiro da empresa deve seguir os termos do tratado que a constituiu, permitindo ao TCU fiscalizá-la em conformidade com os acordos firmados entre Brasil e Paraguai, materializados em instrumentos diplomáticos, e não nos moldes do artigo 71, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

Por conseguinte, a Corte julgou improcedente os pedidos:

ITAIPU BINACIONAL – FISCALIZAÇÃO – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Eventual fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dar-se-á nos termos acordados em instrumento firmado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai. (Brasil, 2020)

Por fim, ressalta-se no presente trabalho a decisão proferida no julgamento da ACO 1957 em que o Ministério Público Federal defendia que a Itaipu Binacional pertencia à administração pública brasileira e que, portanto, deveria seguir os preceitos constitucionais acerca da seleção de empregados por concurso público.

Fato é, que o relator da Corte em sua decisão afirmou que, não se aplica à empresa o artigo 37, inciso II da Constituição Federal de 1988, que dispõe que a investidura de cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, mas sim em conformidade com o artigo XX do Tratado Constitutivo, que estabelece que as normas de contratação dos empregados devem ser regidas pelo instrumento internacional firmado entre Brasil e Paraguai.

ITAIPU BINACIONAL – CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS – CONCURSO PÚBLICO – INEXIGIBILIDADE. Não se aplica o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal às contratações de empregados realizadas por Itaipu (Brasil, 2024).

Portanto, a análise dos casos julgados pelo STF evidencia que o Tratado de Itaipu prevalece como norma superior às leis nacionais quando se trata de regular a operação e a administração da usina.

As decisões refletem a interpretação do tribunal de que o regime jurídico da Itaipu é essencialmente supranacional, resultante de um tratado internacional que regula suas atividades de forma autônoma. O entendimento consolidado pelo STF contribui para o reconhecimento da hidrelétrica como um ente binacional, cuja administração e operações são determinadas pela vontade soberana dos Estados signatários, conforme expressa no tratado (Itaipu, 1973).

4. CONCLUSÃO

Os tratados internacionais ocupam um papel central nas interações entre Estados, estabelecendo um marco jurídico essencial para a cooperação e a regulamentação de interesses comuns, além de proporcionar estabilidade nas relações internacionais.

A criação da Itaipu Binacional como uma empresa de direito internacional, regida por um tratado que consolidou as bases da cooperação energética entre Brasil e Paraguai, ilustra de forma notável a capacidade de duas nações, historicamente marcadas por divergências territoriais e culturais, de superar esses desafios e trabalharem conjuntamente para desenvolver a maior usina hidrelétrica do mundo em geração de energia sustentável.

Nesse contexto, a Itaipu se destaca como uma empresa pública regida por normas internacionais, nas quais o tratado prevalece sobre disposições constitucionais e infraconstitucionais dos países signatários. Essa preeminência do tratado sobre as normas nacionais reafirma o compromisso assumido entre Brasil e Paraguai, garantindo que as operações e a administração da empresa binacional estejam alinhadas com o acordo bilateral que lhe deu origem, independentemente das mudanças políticas e normativas internas que possam ocorrer em cada país.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em sua jurisprudência, tem sustentado a posição de que as normas internas de direito administrativo não são aplicáveis à Itaipu Binacional. Ao avaliar questões que envolvem a regulamentação administrativa da empresa, a corte tem enfatizado que as diretrizes estabelecidas pelo Tratado de Itaipu devem prevalecer.

Esse entendimento abrange aspectos cruciais como regras para a contratação de serviços, controle externo e realização de concursos públicos, todos os quais, segundo o STF, devem ser regidos pelo Tratado Internacional, em respeito à autonomia e à finalidade binacional da empresa.

Esse posicionamento jurisprudencial evidencia a importância dos tratados como instrumentos que não apenas promovem a cooperação, mas também estabelecem um regime jurídico próprio, que assegura a funcionalidade e a independência de entidades internacionais, como a Itaipu.

Ao reforçar a necessidade de aplicação exclusiva das normas internacionais para a administração e a operação da Itaipu Binacional, o STF contribui para o fortalecimento do compromisso internacional firmado e reafirma o papel do direito internacional como vetor de segurança jurídica e estabilidade nas relações entre Estados.

REFERÊNCIAS:

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público**. vol. I, 2a. Ed. Rio de Janeiro, 1956. Disponível em:
https://www.ispsn.org/sites/default/files/documentos-virtuais/pdf/manual_de_direito_internacional_-_hildebrando_accioly_g._e._do_.pdf. Acesso em 12 de out. 2024

BELLO, Enzo; ENGELMANN, Wilson. **Metodologia da pesquisa em direito**. Caxias do Sul, RS : Educs, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária N° 1904/PR**. Brasília, DF: Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4189638> Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária N° 1905/PR**. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4189634>. Acesso em 15 out. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária N° 1957/PR**. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4240900>. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. **Decreto N° 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Convenção de Viena sobre o Direito dos tratados, 1969. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm Acesso em: 13 de out. 2024.

Constitución de la República de Paraguay, 1992 Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/constituicao-paraguai>. Acesso em: 06 de out. 2024.

CAROLINA, C.; SANTANA, D. **35 Artigos Doutrinários - Fernando Capez**. O controle de constitucionalidade dos tratados internacionais. Disponível em:

<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/37365/controlado_constitucionalidade_tratados_santana.pdf>. Acesso em 19 de out. 2024.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público - Curso Elementar**. 8a ed São Paulo: Saraiva, 2000. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/42122/direito_internacional_publico_rezek_19.pdf Acesso em 01 de out. 2024.

SILVA, M. A Itaipu Binacional e a Experiência Fronteiriça na Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai) **Revista Orbis Latina - Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras**. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/4748> Acesso em 21/11/2024.

MORAES, Ceres. **Paraguai: a consolidação da ditadura de Stroessner (1954-1963)**. Porto Alegre, RS: EDIPUCRS, 2000. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/sures/article/view/216/200> Acesso em: 05 de out. 2024.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro paraguaias de 1962 a 1979 fronteira, energia e poder**. Curitiba: Appris, 2020. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/3424/1/TOMAZ%20ESPOSITO%20NETO.pdf> Acesso em: 05 de out. 2020.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. **Tratados internacionais de direitos humanos e constituição brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey. 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/357699/mod_resource/content/1/U3%20GALINDO%20-%20tratados%20Internacionais%20de%20Direitos%20Humanos.pdf Acesso em: 16 de out. 2024.

ITAIPU Binacional. **Natureza Jurídica da ITAIPU**. / ITAIPU Binacional, Diretoria Jurídica. - Curitiba: Itaipu Binacional, Diretoria Jurídica, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4375607/course/section/2096955/Hans%20Kelsen%20-%20Teoria%20Pura%20do%20Direito%20-%20Obra%20completa.pdf> Acesso em: 18 de out. 2024.

Portal Oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. Dirección de tratados. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/index.php/institucion/autoridades-y-dependencias/viceministerios/viceministerio-de-relaciones-exteriores/direccion-de-tratados>. Acesso em: 29 out. 2024.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Princípios de Direito Internacional**. Tomo I. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1902. Disponível em: <http://ila-brasil.org.br/blog/1175-2/>. Acesso em: 21 out. 2024.

RAMIRO, Caio Henrique Lopes; HERRERA, Luiz Henrique Martim. Hans Kelsen Filosofia jurídica e democracia. **Revista de Informação Legislativa**, ano 52, número 205, jan./mar. 2015. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p235.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro. Renovar, 2001.

SILVA, Airtón Marques. **Metodologia da pesquisa**. 2. ed. Fortaleza, CE: EDUECE, 2015.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público - Curso Elementar**. 8a ed São Paulo: Saraiva, 2000. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/42122/direito_internacional_publico_rezek_19.pdf Acesso em 01 de out. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. Curitiba: Juruá, 2004. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/FI%C3%A1via%20Piovesan%20DH%20Direito%20Constitucional.pdf>. Acesso em: 04 de out. 2024.

Recebido em: 24/01/2025
Aprovado em: 25/08/2025