# Itaipu – o bem-feito e o malfeito

Em homenagem aos 25 anos de Canal Energia, decidi escrever sobre Itaipu, a portentosa obra que orgulha brasileiros e paraguaios. É a maior usina do planeta na produção cumulativa de energia elétrica, integralmente de fonte renovável (mais de 3 bilhões de MWh).

O Tratado de Itaipu de 1973 é considerado um triunfo de notáveis "engenheiros diplomatas" e de negociações políticas complexas, fundadas no respeito mútuo entre os dois países. Embora seja um documento legal e político, a base técnica e as premissas de engenharia foram cruciais para as negociações. A elite da engenharia brasileira atuou ao longo de décadas de forma profícua no empreendimento, passando pela concepção, construção e operação.

Apesar do contínuo empenho e esmero de sucessivas gerações de profissionais, que mantiveram Itaipu no mais elevado padrão de funcionamento, é preciso criticar algumas decisões feitas nos últimos 20 anos pelo governo brasileiro e pela administração da empresa binacional.

Em 31/03/2005, o embaixador do Brasil no Paraguai encaminhou correspondência (nota reversal) à Ministra de Relações Exteriores do Paraguai informando "o entendimento do Governo brasileiro no sentido de que as iniciativas de Itaipu Binacional no campo da responsabilidade social e ambiental devem inserir-se como componente permanente na atividade de geração de energia, de acordo com a missão, políticas e diretrizes fixadas, ou que vierem a ser fixadas, pelo Conselho de Administração da entidade binacional".

Há pelo menos duas maneiras de interpretar essa iniciativa do governo Lula 1. A primeira, a meu ver razoável, é que Itaipu, apesar de binacional, deveria seguir o exemplo de outras usinas hidroelétricas - UHEs no Brasil e em diversos outros países, no sentido de incluir o custo de compensação por eventuais impactos causados pela atividade de geração em benefício da comunidade e o meio ambiente estritamente local entre as "despesas de exploração" da usina.

A rigor não seria necessário nenhum acréscimo de tarifa para cumprir com essa obrigação porque Itaipu já paga anualmente royalties para os 16 municípios lindeiros. Em valores históricos acumulados, foram mais

de R$2,6 bilhões, dos quais cerca de R$ 1,0 bilhão - ou R$ 3,8 bilhões em reais com poder de compra de 2025 - para Foz do Iguaçu. Não é pouco!

A segunda interpretação, a meu ver sem qualquer razoabilidade, é que os governos do Brasil e do Paraguai tenham sido pioneiros no comportamento ESG expandido[1], que é um comportamento que só veio ser adotado muitos anos depois da assinatura da nota reversal de 2005. E ainda assim apenas por algumas poucas e grandes corporações mundiais que atuam na mitigação das dores ambientais e sociais do planeta para além dos impactos diretos de suas atividades.

O problema dessa segunda interpretação é que ela, para se tornar válida, teria que ser aprovada pelos congressos de ambos os países porque uma nota reversal não se sobrepõe ao disposto num tratado entre dois países, aprovado pelos respectivos congressos. É o caso: o anexo C do Tratado de Itaipu estabelece que a tarifa seja calculada para cobrir o custo da usina e define explicitamente que "despesas de exploração" são "todos os gastos imputáveis à prestação dos serviços de eletricidade, incluídos os gastos 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".

Como se vê, despesas de exploração não incluem gastos socioambientais. Até porque esses gastos (mais de R$ 6 bilhões pagos pelos consumidores brasileiros de eletricidade em 2025) têm sido destinados quase integralmente a áreas distantes daquelas afetadas pela usina.

Há uma segunda razão para submissão da nota reversal à aprovação pelo Congresso Nacional: o artigo 49 da Constituição estabelece que...

> ... é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

[1] ESG - "Environment, Social, Governance".

Deixar de diminuir – o que equivale a aumentar - a conta de luz de milhões de brasileiros para amealhar mais de R$6 bilhões em 2024 para uso discricionário do Conselho de Administração de Itaipu – CAI é ou não "compromisso gravoso ao patrimônio nacional"? Eu penso que sim. Mas há advogados que argumentam, a meu ver inconsistentemente, que a nota reversal só teria que passar pelo Congresso Nacional se impactasse o Orçamento da União. Como se o "patrimônio nacional" mencionado no texto constitucional se equiparasse ao "patrimônio da União". O que obviamente não é o caso.

A partir de 2022, durante o governo Bolsonaro, quando o custo de amortização da dívida contraída para a construção de Itaipu começou a cair, o CAI deveria ter diminuído a tarifa, beneficiando milhões de habitantes das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste que pagam o custo da usina embutido em suas respectivas contas de luz.

Haveria benefício também para as atividades econômicas e para a criação de empregos, que dependem do custo da eletricidade. Mas, em vez disso, o CAI decidiu criar despesas "socioambientais", com o duvidoso amparo da nota reversal[2], sem relação com a atividade de geração de energia.

A partir de 2023, com a assunção do governo Lula 3 e coincidentemente com o final do pagamento da dívida, a prática se acentuou. A quantia que tradicionalmente se destinava ao serviço da dívida (pouco mais de 2 bilhões de dólares por ano) foi dividida em duas parcelas. A parte do leão (cerca de 3/4) foi para as tais atividades socioambientais[3]. A outra parcela (1/4) foi utilizada para diminuir o custo de Itaipu e, consequentemente, a tarifa.

Os defensores da atual situação apregoam que a tarifa de Itaipu diminuiu depois do pagamento da dívida. É verdade: hoje o consumidor brasileiro paga cerca de R$220/MWh, que é um preço comparável ao da energia gerada por UHEs brasileiras, também já amortizadas. Porém, não é essa a questão. O que se discute é que o preço da energia de

[2] Um bem fundamentado estudo foi preparado pelos consultores legislativos da Câmara dos Deputados, Henrique Augusto Silva Vasconcellos e João Victor Scherrer Bumbieris, em 03/07/2025.
[3] Em apenas 2 anos (2021- 2023), as despesas socioambientais mais que triplicaram, de 302 para 922 milhões de dólares!!

Itaipu poderia ser cerca da metade do que é hoje se o Tratado, que estipula tarifa pelo custo fosse estritamente cumprido.

Suponhamos por absurdo que a segunda interpretação da nota reversal - a de que o governo Lula 1 foi um pioneiro na proposta ESG - esteja correta. Nessa hipótese, como Itaipu se compararia com empresas globais que praticam o "ESG expandido"?

Tomemos por exemplo a Microsoft, que é possivelmente a adepta mais entusiasta dessa prática corporativa. A empresa destinou cerca 250 milhões de dólares por ano, ao longo de 4 anos, ao Fundo de Inovação Climática. Corresponde a 0,1% do faturamento bruto da Microsoft em 2024. Já Itaipu destinou cerca de 900 milhões de dólares em 2024 para despesas socioambientais, o que corresponde a quase 30% do faturamento bruto.

Tamanho absurdo foi percebido pela deputada Adriana Ventura e pelo senador Espiridião Amin, que convocaram audiências públicas para discussão sobre as despesas socioambientais de Itaipu, respectivamente na Câmara dos Deputados[4] em 28/10/2025 e no Senado Federal em 04/11/2025[5]. Participei de ambas as sessões e tive a oportunidade de muito aprender com os demais depoentes.

Destaco uma informação dada por Claudio Sales, presidente do Instituto Acende Brasil, que me pareceu particularmente relevante: desde o início de Itaipu, o Paraguai recebeu toda a energia que conseguiu consumir, que ficou abaixo dos 50% a que teria direito, e obteve um resultado positivo (receitas – despesas) de cerca de US$ 6 bilhões. O Brasil recebeu toda a energia a que teria direito e mais a que o Paraguai não utilizou e, na direção contrária ao fluxo financeiro do Paraguai, teve um resultado negativo (despesas – receitas) de cerca de US$ 90 bilhões.

Na audiência da Câmara, alguns deputados do Paraná elogiaram as benfeitorias que Itaipu vem realizando em todos os municípios paranaenses, inclusive os não afetados pelas atividades da usina. Não houve contestação, até porque ninguém disputa o valor dessas "bondades" de Itaipu para quem as recebe. O que se discute é quem

[4] https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/74871
[5] https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/59/reuniao/14162

paga a conta. Se fosse o contribuinte, isto é, se a destinação de recursos públicos para o Paraná constasse do Orçamento da União, estaria tudo certo. O que não está certo é o CAI decidir sobre um tema que deveria ser da alçada do Congresso Nacional.

A audiência no Senado foi realizada para discutir o PL 1830/2025, de autoria do próprio senador Espiridião Amin, que impõe o limite de US$12/kW.mês para o repasse da energia de Itaipu, feito pela ENBPar para os consumidores brasileiros. Na exposição de motivos é dito que "o Projeto de Lei não altera os termos do Tratado de Itaipu, que atribui à gestão de Itaipu Binacional a definição do preço da energia elétrica adquirida pela ENBPar e pela Ande (empresa paraguaia)".

A ENBPar quebraria se fosse forçada a comprar energia de Itaipu a preço alto e revendê-la para as distribuidoras a preço baixo. Ou demandaria aporte insustentável de recursos fiscais. Portanto, o PL, se aprovado, forçaria alguma reação do poder Executivo.

Em princípio, o problema teria simples solução se fosse possível confiar sem pestanejar no "Entendimento"[6] firmado em 16/04/2024, entre os ministros brasileiros de Relações Exteriores e de Minas e Energia, e os ministros paraguaios de Relações Exteriores e de Indústria e Comércio:

> *Después del ejercicio 2026, las Altas Partes se comprometen a aplicar una tarifa que refleje únicamente el costo estricto de operación de la entidad binacional, previsto em el Anexo C del Tratado de ITAIPU, sin incluir costos discrecionales*.

É no mínimo curioso que os ministros dos dois países reconheçam explicitamente que a tarifa de Itaipu vem sendo calculada em desacordo com o Anexo C do Tratado, mas que a partir de 2027 tudo voltará aos trilhos. Caberia perguntar: quem deu permissão para esse descumprimento?

Nota técnica da Academia Nacional de Engenharia – ANE[7] comenta que "esse item do Entendimento é positivo porque reflete rigorosamente a regra do Tratado e do Anexo C. Já deveria estar sendo aplicado desde 2022 e especialmente a partir de 2024 quando se anulou a parcela da

[6] https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/32457
[7] https://anebrasil.org.br/posicionamento_pdf/GT-Tarifa-Itaipu

dívida de construção. No entanto, além da tolerância de esperar até 2027 e pagar US$ 4,4 bilhões adicionais ao valor preconizado no Tratado, o fato é que o compromisso escrito no Entendimento é muito frágil".

O ceticismo da ANE tem sólida motivação porque também consta do Entendimento que...

> *Las Altas Partes se comprometen a concluir la revisión del Anexo C del Tratado de ITAIPU antes del 31 de diciembre de 2024. El texto final del Anexo C revisado deberá contener los términos de este entendimiento.*

Como esse item fundamental do Entendimento já foi descumprido, cabe ao Congresso Nacional chamar para si o exame da nota reversal de 2005. Se decidir desaprová-la, como certamente o fará, o cálculo da tarifa de Itaipu voltará a ser feito, chova ou faça sol, nos estritos termos do Tratado, como sempre deveria ter sido. E a tarifa de Itaipu será reduzida para menos de US$10/KW.mês, invés dos atuais US$19.28/kW.mês.