

NA FRONTEIRA DO RISCO: ÁLEA ADMINISTRATIVA, A RESPOSTA DO ESTADO AO IMPREVISTO

ON THE FRONTIER OF RISK: THE ADMINISTRATIVE ALEA, THE STATE'S ANSWER TO THE UNFORESEEN

Júlio Edstron S. Santos¹

Resumo: A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a evolução da responsabilidade civil do Estado no Brasil, focando na Álea Administrativa como a culminação dessa jornada. A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem dogmática e histórica, examinando doutrina, legislação (especialmente a Lei nº 14.133/2021) e jurisprudência do TCU e STJ. O conteúdo aborda desde o dogma da irresponsabilidade estatal até a Teoria da Imprevisão e sua aplicação prática. A pesquisa demonstra que a Álea Administrativa é um mecanismo de justiça que protege o particular de sacrifícios anormais causados por atos lícitos do Estado. As conclusões ressaltam que o instituto, em diálogo com a matriz de riscos e o rigor dos tribunais, garante que a segurança jurídica e o equilíbrio dos Contratos Administrativos sejam preservados. A análise em Direito Comparado revela que a busca por equidade nas relações entre Estado e privado é um tema universal. O trabalho reforça a Álea Administrativa como essencial para um Estado que se pauta pela boa-fé e pela justiça.

¹ Controlador-Geral do Município de Palmas. Advogado, graduado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos (2008), Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2014). Doutor em Direito pelo UniCEUB, Membro da comissão de ensino jurídico da OAB/MG. Pesquisador do Centro Universitário de Brasília. Ex-Assessor Especial no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Professor do Curso de Direito da FBr. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: Terceiro Setor, direitos fundamentais, educação em direitos humanos, cidadania e direito e Seguridade Social. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jasmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. Editor Executivo da REPATS. E-mail: edstron@yahoo.com.br.

Palavras-Chave: Álea Administrativa; Teoria da Imprevisão; Aplicação da Álea Administrativa; Contratos Administrativos; Direito Comparado.

Abstract: This work's general objective was to analyze the evolution of State civil liability in Brazil, focusing on the Administrative Alea as the culmination of this journey. The methodology used was bibliographic and documentary research, with a dogmatic and historical approach, examining doctrine, legislation (especially Law No. 14,133/2021), and the jurisprudence of the TCU and STJ. The content ranges from the dogma of state irresponsibility to the Theory of Unforeseeability and its practical application. The research shows that the Administrative Alea is a mechanism of justice that protects the private party from abnormal sacrifices caused by lawful acts of the State. The conclusions emphasize that the institute, in dialogue with the risk matrix and the rigor of the courts, ensures that the legal certainty and balance of Administrative Contracts are preserved. The analysis in Comparative Law reveals that the search for equity in the relations between the State and the private sector is a universal theme. The work reinforces the Administrative Alea as essential for a State guided by good faith and justice.

Keywords: Administrative Alea; Theory of Unforeseeability; Application of the Administrative Alea; Administrative Contracts; Comparative Law.

Introdução

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar criticamente a evolução da teoria da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro, com um foco particular na sua mais recente e sofisticada expressão: a Álea Administrativa. O trabalho acadêmico busca demonstrar como o conceito de responsabilidade estatal transcendeu as fronteiras dos atos ilícitos para abranger

as consequências de atos lícitos que, embora realizados em prol do interesse público, impõem um sacrifício desproporcional a um particular.

Ao examinar essa jornada histórica e conceitual, o estudo visa aprofundar o entendimento sobre a aplicação do instituto na atualidade e sua relevância para a segurança jurídica e a equidade nas relações contratuais com o Poder Público.

A metodologia empregada é a de pesquisa bibliográfica e documental, com uma abordagem eminentemente dogmática e histórica. Para fundamentar a análise, foram utilizados clássicos da doutrina administrativista e constitucionalista, como Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho e Alexandre de Moraes. A pesquisa se debruça sobre a legislação vigente, em especial a Constituição Federal de 1988 e a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

A pesquisa também se vale de uma robusta análise da jurisprudência de tribunais superiores, como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), e dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), além de orientações da Controladoria-Geral da União (CGU).

A análise científica inicia sua jornada com uma diferenciação conceitual crucial entre Estado e Administração Pública. Embora intimamente relacionadas, as duas entidades possuem papéis e responsabilidades distintas. O Estado, como pessoa jurídica soberana, é o titular da responsabilidade civil, enquanto a Administração Pública é o complexo de órgãos e agentes que executa suas funções. Esta distinção fundamental, abordada por autores como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, serve de base para toda a discussão subsequente sobre a imputação de danos.

Em seguida, o trabalho acadêmico explora a trajetória histórica da responsabilidade estatal, que se inicia com o dogma da irresponsabilidade soberana, típico do Estado absolutista. A pesquisa detalha a transição para a Teoria da Culpa do Serviço, a “culpa anônima” do Direito Administrativo francês, que já representou uma importante ruptura com a imunidade, ao permitir a responsabilização por falhas no funcionamento do serviço público, mesmo sem a identificação do agente causador.

O texto avança para a fase da Teoria do Risco Administrativo, consagrada pela Constituição

Federal de 1988, que estabeleceu a responsabilidade objetiva do Estado por atos comissivos. A pesquisa discute como essa teoria, embora um avanço significativo, ainda era insuficiente para abranger situações onde atos lícitos e regulares do Poder Público geravam um ônus desproporcional a um particular. É nesse ponto que a *Álea Administrativa* emerge como uma resposta a essa lacuna, representando o apogeu da responsabilidade estatal.

Na sequência, a pesquisa se aprofunda na aplicabilidade prática da *Álea Administrativa*. O texto demonstra sua coexistência com a matriz de riscos da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), explicando como o instituto atua como uma “válvula de escape” para eventos imprevisíveis criados pelo próprio Estado, que não poderiam ter sido previamente mapeados ou alocados. A pesquisa destaca a rigorosa análise da jurisprudência do TCU, que exige comprovação do nexo causal e da anormalidade do evento, e a atuação da CGU para coibir concessões indevidas.

Para enriquecer a análise, o estudo adota uma perspectiva de direito comparado, examinando institutos similares em outros países. Serão traçados paralelos com a distinção francesa entre o *Fait du Prince* e o *Fait de l’Administration*, a abordagem portuguesa do *Facto da Administração*, e a mais restrita *Sovereign Act Doctrine* do direito anglo-saxão. Essa comparação ressalta a importância da teoria brasileira como um modelo que busca um equilíbrio mais justo entre o interesse público e o direito do particular.

A pesquisa conclui que a *Álea Administrativa* consolida a ideia de que o Poder Público, mesmo agindo dentro da lei, deve ser responsabilizado por atos que geram prejuízos extraordinários a terceiros.

A coexistência do instituto com as novas ferramentas de gestão de riscos sinaliza que o futuro da administração pública será pautado pelo equilíbrio entre previsibilidade, justiça e segurança jurídica, garantindo que o interesse público não sacrifique o particular sem a devida compensação.

Estado e Administração Pública: a distinção essencial para o Direito Administrativo

A teoria da responsabilidade civil do Estado não é um conceito estático, mas um reflexo da própria evolução histórica e constitucional do Poder Público. Sua trajetória, que se inicia com a imunidade absoluta, demonstra uma progressiva submissão do ente estatal à lei e à justiça, culminando em um modelo que o responsabiliza não apenas por seus erros, mas também por atos lícitos que geram prejuízos extraordinários aos particulares.

Para compreender essa jornada, é imperativo, antes de tudo, diferenciar as duas entidades que estão no cerne da discussão: o Estado e a Administração Pública.

A distinção entre Estado e Administração Pública é um dos pilares conceituais do Direito Administrativo, sendo fundamental para a compreensão da responsabilidade estatal. O Estado é a pessoa jurídica de direito público, a entidade política e jurídica que detém a soberania e atua por meio de seus poderes para atingir suas finalidades.

A Administração Pública, por sua vez, é o aparato orgânico do Estado, o conjunto de órgãos e agentes incumbidos de executar as atividades de interesse público. Como ensina Hely Lopes Meirelles, “o Estado é o titular de direitos e obrigações, a Administração Pública é o complexo de órgãos e agentes que o concretiza” (MEIRELLES, 2025, p. 67).

A responsabilidade do Estado, portanto, é a imputação de um dever de indenizar a essa pessoa jurídica, por atos ou omissões de sua própria Administração Pública. A confusão conceitual entre os dois institutos pode levar a equívocos na análise da responsabilidade civil, que é sempre imputada à pessoa jurídica de direito público.

Essa distinção, que à primeira vista pode parecer meramente acadêmica, tem profundas implicações práticas. O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello aprofunda essa ideia ao afirmar que o Estado, na qualidade de pessoa jurídica, é o sujeito de direitos e obrigações, ou seja, o polo passivo da relação de responsabilidade. A Administração Pública, por outro lado, é a “mera atividade de gestão, a função que instrumentaliza a ação estatal” (MELLO, 2023, p. 58).

Em outras palavras, a responsabilidade civil recai sobre a entidade política e não sobre o conjunto de atividades que a materializam. Um exemplo prático ilustra essa diferenciação: se um servidor da ANVISA causa um dano a um particular, a responsabilidade jurídica por esse ato não é da Agência (que faz parte da Administração Pública), mas sim da União (que é o Estado). A Agência, como órgão, não detém personalidade jurídica para responder por danos, e sim a pessoa jurídica a que está vinculada.

A doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto reforça essa visão, ao traçar a distinção entre a “titularidade” e a “execução”. Ele define o Estado como o titular das prerrogativas e dos ônus, enquanto a Administração Pública é a “longa manus” do Estado, o braço que executa as políticas públicas (MOREIRA NETO, 2018, p. 89).

O professor e jurista Alexandre de Moraes, em sua obra, corrobora com este entendimento, afirmando que a responsabilidade civil do Estado não se confunde com a responsabilidade do agente público, sendo a primeira de natureza objetiva e a segunda, via de regra, de natureza subjetiva (MORAES, 2024, p. 810).

A distinção é a base para o reconhecimento de que, independentemente da falha individual do agente, o Estado, como gestor supremo do interesse público, deve arcar com os danos causados por suas ações ou omissões, sejam elas lícitas ou ilícitas.

A Álea Administrativa é a máxima expressão dessa responsabilidade, na medida em que o Estado é chamado a indenizar por um dano que não decorreu de um ato falho de sua administração, mas de um ato lícito da mesma, que gerou um sacrifício anormal ao particular.

A Álea Administrativa, ou Fato da Administração, é a teoria que representa o ápice da evolução da responsabilidade civil do Estado, expandindo-a para além dos atos ilícitos e abrangendo os prejuízos causados por atos lícitos da própria Administração.

Conforme esclarece o jurista José dos Santos Carvalho Filho, o instituto protege o particular de um sacrifício anormal e especial imposto em nome do interesse público, garantindo que o Estado, mesmo agindo dentro da lei, seja responsável por ônus inesperados que afetam a equação econômico-

financeira de um contrato (2024, p. 29).

Diferentemente de eventos alheios às partes (caso fortuito ou força maior) ou de atos gerais do Estado (Fato do Príncipe), a *Álea Administrativa* é um ato direto e específico da Administração contratante, tornando-a responsável por um desequilíbrio que, por sua natureza, não poderia ser previsto pelo contratado.

No Brasil, a aplicação da *Álea Administrativa* é pautada pelo rigor da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Para que o reequilíbrio econômico-financeiro seja concedido, o particular deve comprovar de forma inequívoca o nexo causal entre o ato da Administração e o prejuízo, além da imprevisibilidade ou da onerosidade excessiva do evento.

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) não tornou a teoria obsoleta, mas a ressignificou, fazendo com que o instituto funcione como uma “válvula de escape” para eventos que não poderiam ter sido previamente mapeados ou alocados na matriz de riscos contratual (NIEBUHR, 2021, p. 556).

A atuação dos Tribunais de Contas, como o TCU, tem sido crucial para garantir que a *Álea Administrativa* seja um mecanismo de integridade da gestão e não uma brecha para a transferência indevida de riscos privados para o erário, assegurando a estabilidade e a segurança jurídica nas relações contratuais com o Poder Público.

Da Irresponsabilidade Soberana ao Reconhecimento da Culpa do Serviço

A gênese da teoria da responsabilidade estatal no Brasil, historicamente, baseou-se no dogma do Estado absolutista, no qual a autoridade do monarca era considerada infalível e inquestionável. A máxima de Luís XIV, “L’État, c’est moi”, resumia essa totalidade do poder e a ausência de submissão do soberano à lei. Nessa concepção, não havia espaço para a teoria da responsabilidade, pois o soberano, sendo a fonte do Direito, não poderia ser responsabilizado por seus atos.

Qualquer reparação de um dano seria uma mera concessão graciosa. Essa irresponsabilidade,

contudo, tornou-se insustentável com a emergência do Estado Liberal e a instauração do Estado de Direito (État de Droit), que submeteu o Poder Público à lei.

No contexto do Absolutismo, a célebre máxima inglesa, “the king can do no wrong” (o rei não pode errar), funcionava como o pilar da irresponsabilidade administrativa do Estado. Essa doutrina, baseada na concepção de que o monarca era a personificação da soberania e da própria lei, impedia qualquer forma de questionamento judicial ou reparação por danos causados aos súditos por atos do poder público (DI PIETRO, 2018).

A ideia era de que, se o rei era a fonte de toda a justiça e poder, ele não poderia agir de forma ilícita ou violar o direito. Portanto, qualquer dano decorrente de sua atuação não era visto como um erro do Estado, mas como uma consequência do exercício de seu poder inquestionável.

A responsabilidade, quando existia, recaía unicamente sobre os agentes públicos individualmente, e não sobre o Estado, o que na prática tornava o ressarcimento uma raridade, uma vez que a vítima precisava comprovar a culpa pessoal do funcionário (CARVALHO FILHO, 2021). Essa visão, que prevaleceu até o surgimento do Estado de Direito, demonstra como o poder absoluto e a falta de mecanismos de controle resultavam em um sistema que negava a justiça e a proteção dos direitos dos cidadãos perante o poder estatal.

A primeira ruptura significativa com o dogma da imunidade veio com a adoção da Teoria da Culpa Subjetiva, materializada na doutrina francesa da “culpa do serviço” (faute du service). Nesse modelo, a responsabilidade do Estado era acionada quando o serviço público funcionasse de maneira deficiente (não funcionou, funcionou mal ou com atraso), causando um dano. Não era necessário identificar a culpa de um agente específico, mas sim demonstrar a falha “anônima” do serviço.

Como esclarece Odete Medauar, essa teoria, em regra, é aplicável à responsabilidade por omissão estatal, exigindo-se a prova de negligência ou imprudência na atuação do ente público (MEDAUAR, 2024). A evolução para o conceito da culpa anônima do serviço já prenunciava a necessidade de se proteger o particular, independentemente da identificação do agente causador do dano.

Essa fase foi um passo crucial, mas ainda insuficiente, pois a expansão das funções estatais demonstraria que mesmo uma atuação lícita e eficiente poderia gerar prejuízos a terceiros, inaugurando um novo patamar de responsabilidade. O foco, que antes estava na falha do serviço, migraria para o risco gerado pela própria atividade administrativa.

O Salto para a Responsabilidade Objetiva e a Teoria do Risco

A expansão das funções estatais no século XX, com o surgimento do modelo social e a massificação de serviços públicos, tornou a teoria da culpa insuficiente. O Estado passou a atuar como um provedor de bem-estar, e suas atividades, mesmo que lícitas, geravam riscos e danos a terceiros.

A Teoria do Risco Administrativo surge como resposta a essa nova realidade, baseando a responsabilidade no nexo de causalidade entre a ação do Estado (comissiva) e o dano, independentemente de culpa. A Constituição Cidadã de 1988, em seu artigo 37, § 6º, consolidou esse paradigma, ao estabelecer que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”.

Para Alexandre de Moraes, o dispositivo constitucional “consagra a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, baseada na teoria do risco administrativo” (MORAES, 2024, p. 810). A aplicação dessa teoria encontra-se em diversas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).

No julgamento do Recurso Extraordinário 841.526/RS, a Corte consolidou a tese de que o Estado é objetivamente responsável pela morte de detento, mesmo que a causa do óbito seja ato de outro preso, pois a responsabilidade decorre de um dever específico de agir (STF, RE 841.526/RS, 2021). Essa abordagem ilustra a transição do Estado que se preocupa apenas com a legalidade de seus atos para um ente que se responsabiliza pelo risco de suas atividades em prol da coletividade.

A Teoria do Risco Administrativo, embora represente um avanço significativo, ainda era focada em eventos danosos decorrentes de uma atuação direta e específica do Estado. O desafio seguinte seria reconhecer que o próprio ato de administrar, mesmo quando perfeitamente legal e

benéfico para a coletividade, poderia gerar um ônus excessivo e desproporcional a um particular, inaugurando o conceito de sacrifício especial em nome do interesse público. Essa lacuna seria preenchida pela doutrina da *Álea Administrativa*.

A Teoria do Risco representa um marco fundamental na evolução do Direito Administrativo, superando a arcaica concepção da irresponsabilidade estatal, expressa na máxima absolutista “the king can do no wrong”. A sua importância reside na mudança de paradigma: a responsabilidade do Estado deixa de depender da comprovação de culpa ou dolo do agente público (responsabilidade subjetiva) para se basear na simples ocorrência de um dano decorrente de uma atividade administrativa. O Estado, ao assumir a prestação de serviços e a gestão da coisa pública, cria um risco inerente à coletividade. Assim, se esse risco se materializar em um prejuízo anormal ou especial para um particular, é dever do Estado repará-lo, independentemente da ilicitude do ato. Esse princípio estabelece um sistema de responsabilidade objetiva que protege o cidadão e fortalece a ideia de um Estado garantidor e justo.

A aplicação da Teoria do Risco na Administração Pública se manifesta de forma mais notável por meio da responsabilidade objetiva, consagrada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Essa abordagem se desdobra em duas vertentes principais: a Teoria do Risco Administrativo e a Teoria do Risco Integral. A primeira, que é a regra geral no Direito brasileiro, admite excludentes de responsabilidade (como culpa exclusiva da vítima ou caso fortuito), enquanto a segunda impõe ao Estado o dever de indenizar mesmo com essas excludentes, aplicada apenas em casos excepcionais previstos em lei.

A internalização dessa teoria também impulsionou a evolução da gestão de contratos, onde a alocação de riscos é um elemento crucial, como evidenciado pela Lei nº 14.133/2021. A criação de matrizes de risco, inclusive para lidar com a *Álea Administrativa* (risco extraordinário e imprevisível), demonstra que a Administração Pública moderna reconhece e gerencia proativamente os encargos de suas atividades.

A Teoria do Risco é o alicerce para uma Administração Pública que opera sob os princípios da ética, da legalidade e da equidade. Ao assumir a responsabilidade pelos danos que suas ações

causam, o Estado não apenas cumpre seu papel de protetor dos interesses coletivos, mas também promove a segurança jurídica e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Ela garante que os encargos inerentes às atividades públicas não sejam transferidos injustamente para o particular que, sem culpa, sofreu um prejuízo em virtude do funcionamento do serviço.

Desse modo, a Teoria do Risco não é apenas uma regra jurídica, mas uma manifestação de um Estado que se pauta pela boa-fé, pela transparência e, acima de tudo, pela justiça em suas relações com a sociedade.

A Álea Administrativa: A Culminação da Responsabilidade por Ato Lícito

No estágio atual do Estado Democrático de Direito, a responsabilidade estatal se aprofunda, indo além dos atos ilícitos para abranger os prejuízos causados por atos lícitos. A Álea Administrativa, ou Fato da Administração, é a mais nítida expressão dessa evolução. Diferente do Fato do Príncipe (ato geral e abstrato), a Álea Administrativa é um ato direto e específico da própria Administração contratante que, embora lícito, causa um desequilíbrio na equação econômico-financeira de um ajuste.

Conforme esclarece José dos Santos Carvalho Filho, a repercussão econômica do fato administrativo é “inteiramente imputada à Administração” contratante (2024, p. 29). A Álea Administrativa protege o particular de um sacrifício anormal e especial imposto em nome do interesse público, garantindo que o Estado, mesmo agindo dentro da lei, seja responsável pelos ônus de suas próprias decisões que afetam um contrato de forma específica.

A questão central reside na comprovação desse desequilíbrio. O particular deve demonstrar que o prejuízo decorreu de um ato da Administração contratante, que este foi imprevisível ou de consequências incalculáveis, e que a onerosidade foi excessiva.

O desafio prático é substancial. A dificuldade de quantificar com exatidão o prejuízo e de provar o nexos causal entre o ato administrativo e a onerosidade, sem que isso se confunda com os riscos normais do negócio, é um dos principais obstáculos. A empresa contratada precisa manter

uma documentação financeira minuciosa e apresentar laudos técnicos que comprovem a quebra da equação econômico-financeira, o que demanda um esforço probatório considerável.

A *Álea Administrativa* é um instituto que se diferencia do *Fato do Príncipe*, da *Força Maior* e do *Caso Fortuito*. Enquanto a *Força Maior* e o *Caso Fortuito* são eventos alheios à vontade das partes, imprevisíveis e inevitáveis, a *Álea Administrativa* é um fato da própria Administração contratante.

O *Fato do Príncipe*, por sua vez, é um ato geral e abstrato do Estado (como uma nova lei que aumenta tributos) que afeta todos os contratos, e não apenas o ajuste em questão. A *Álea Administrativa*, por outro lado, é um ato específico do Poder Público que causa um desequilíbrio pontual. A distinção conceitual é crucial para a aplicação da doutrina.

Na fronteira do gerenciamento de riscos nos contratos administrativos, a distinção entre a *Álea Administrativa*, o *Fato do Príncipe* e a *Força Maior* é fundamental. A primeira, a *Álea Administrativa*, é o risco que surge de uma ação geral e legítima da própria Administração Pública, que causa um desequilíbrio anormal no contrato, como uma nova regulação econômica que altera os custos de uma obra ou a política de tarifas de um serviço (DI PIETRO, 2018, p. 750).

Diferentemente, o *Fato do Príncipe* é um ato do Estado em seu poder soberano e não como contratante, que incide de forma geral sobre a sociedade, mas causa um impacto específico e imprevisível sobre o contrato, como a criação de um imposto novo que o contratado não poderia prever (CARVALHO FILHO, 2021, p. 250).

Por fim, a *Força Maior* é um evento natural ou de terceiro, alheio à vontade do poder público ou das partes, que torna a execução do contrato impossível ou excessivamente onerosa, como um terremoto ou uma inundação (MELLO, 2017, p. 120).

Conclusivamente, a diferença entre os três institutos reside na natureza do evento que causa o desequilíbrio contratual. Enquanto a *Álea Administrativa* e o *Fato do Príncipe* são eventos de origem estatal – o primeiro decorrente de uma atuação como Administrador e o segundo de uma atuação como Soberano –, a *Força Maior* é um evento externo, totalmente imprevisível e inevitável, que independe de qualquer ação governamental.

Compreender essa distinção é crucial para a aplicação correta da teoria da imprevisão e para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, garantindo que o ônus não seja transferido de forma injusta para o particular. A correta alocação de riscos, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, exige que a Administração e o contratado saibam identificar a origem do evento danoso para que a responsabilidade e a necessidade de reequilíbrio contratual sejam definidas de forma clara e objetiva, promovendo a segurança jurídica nas relações público-privadas.

A Álea Administrativa e a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)

A aprovação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) não tornou a teoria da Álea Administrativa obsoleta, mas a ressignificou em um contexto de maior rigor na gestão contratual. Ao invés de ser um instituto residual, ela se consolida como um mecanismo essencial de proteção contra eventos imprevisíveis criados pelo próprio Estado, que a matriz de riscos contratual não poderia abarcar.

Como aponta Joel de Menezes Niebuhr (2021, p. 556), a Álea Administrativa funciona como uma “válvula de escape” para eventos que, por sua natureza, não poderiam ter sido previamente distribuídos entre as partes. A lei, ao prever expressamente a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro por fatos supervenientes e extraordinários, reforça a permanência do instituto, mesmo em um ambiente contratual que busca maior previsibilidade.

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) reforça o princípio da alocação de riscos, mas não o torna absoluto. O § 5º do artigo 124, por exemplo, reconhece a possibilidade de alteração contratual para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro em virtude de fatos supervenientes, o que inclui a Álea Administrativa.

Para a doutrina administrativista, essa previsão legal é a manifestação da necessidade de se manter a confiança do mercado na contratação pública, assegurando que o particular não será penalizado por atos do próprio Estado contratante que alterem as condições da avença (JUSTEN

FILHO, 2022, p. 789).

Na esfera da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), a distinção entre a Álea Administrativa, o Fato do Príncipe e a Força Maior se torna ainda mais crucial, visto que a lei exige a criação de uma matriz de risco para a adequada alocação dos eventos.

A Álea Administrativa representa o risco intrínseco e ordinário da execução contratual, mas que, ao se manifestar de forma imprevisível e extraordinária, gera um desequilíbrio no contrato (CARVALHO FILHO, 2021, p. 250). É uma perturbação decorrente de uma ação lícita e geral da Administração, como uma política econômica ou regulatória que impacta as condições da obra.

Em contrapartida, o Fato do Príncipe é uma ação lícita e soberana do Estado, que não age na condição de contratante, mas que atinge de maneira específica o contrato, tornando sua execução excessivamente onerosa (DI PIETRO, 2018, p. 750). Por fim, a Força Maior se diferencia por ser um evento externo, inevitável e imprevisível, de natureza natural (como um terremoto ou uma inundação), que inviabiliza a continuidade do contrato (MELLO, 2017, p. 120).

Conclui-se, que a Lei nº 14.133/2021, ao exigir a formalização da matriz de alocação de riscos, eleva a importância de se classificar corretamente a origem do evento desequilibrador. Essa ferramenta permite que os agentes públicos e privados identifiquem previamente qual tipo de risco cada parte irá suportar: os riscos ordinários do negócio (como a variação de preços de mercado), o risco da Álea Administrativa, ou as hipóteses de Fato do Príncipe e Força Maior, que justificam o reequilíbrio econômico-financeiro.

A correta aplicação desses conceitos não apenas garante a segurança jurídica dos contratos, mas também promove a equidade e a eficiência na gestão pública, assegurando que o particular seja protegido de prejuízos anormais decorrentes de eventos que ele não poderia prever ou controlar, consolidando a evolução do Direito Administrativo rumo a um modelo de responsabilidade objetiva e de justa distribuição de encargos.

A Álea Administrativa na Jurisprudência do TCU: Uma Análise de Casos

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem desempenhado um papel crucial na conformação dos limites e critérios para a aplicação da Álea Administrativa no Brasil. Sua jurisprudência, ao longo dos anos, tem sido rigorosa, exigindo do particular o cumprimento de requisitos probatórios sólidos para que o reequilíbrio econômico-financeiro seja deferido.

A linha decisória do TCU é consistente no sentido de que o simples desequilíbrio econômico não é suficiente para a recomposição. É fundamental que o evento seja decorrente de um fato da administração, que seja superveniente ao ajuste, imprevisível ou de consequências incalculáveis, e que cause uma onerosidade excessiva e anormal.

A análise da jurisprudência do TCU sobre a Álea Administrativa é um pilar da nossa pesquisa. O Acórdão nº 2.054/2012-Plenário (TCU, 2012) é um marco seminal, pois elegeu o rigor probatório como a pedra de toque para a aceitação da tese. A decisão do Tribunal reafirmou que o contratado deve demonstrar de forma inequívoca o nexo causal entre o ato da Administração e o desequilíbrio, bem como a imprevisibilidade do evento, não bastando a mera alegação de prejuízo.

A mensagem é clara: a recomposição não é um direito automático, mas uma prerrogativa que depende de uma rigorosa análise técnica e financeira. Esse acórdão pavimentou o caminho para uma jurisprudência mais madura, que busca um equilíbrio entre a proteção do particular e a preservação do erário.

No que tange à variação cambial e de preços, o TCU aprofundou sua posição por meio do Acórdão nº 1.431/2017-Plenário (TCU, 2017). Ao detalhar os requisitos para a recomposição, o Tribunal estabeleceu que para que a flutuação de moedas seja considerada um fato apto a ensejar a Álea Administrativa, ela deve culminar em consequências incalculáveis, fugir à normalidade da flutuação típica e, sobretudo, acarretar onerosidade excessiva a ponto de romper a equação econômico-financeira.

Esse entendimento reforça a ideia de que o risco normal do mercado não pode ser transferido

para a Administração Pública; a proteção do instituto só é acionada quando o evento é de tal magnitude que se torna imprevisível para um gestor diligente.

Em linha com essa interpretação restritiva, o Acórdão nº 18.379/2021-Segunda Câmara (TCU, 2021) reafirmou a posição do Tribunal, destacando que “a mera variação de preços de mercado, decorrente, por exemplo, de variações cambiais, não é suficiente para determinar a realização de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato”.

O TCU mantém a visão de que a flutuação de mercado é um risco inerente ao negócio, a menos que as consequências se tornem incalculáveis e inviabilizem a execução. Esse acórdão dialoga diretamente com a teoria de Beck sobre a “sociedade de risco”, pois o Tribunal reconhece que certos riscos, embora incômodos, são inerentes à atividade empreendedora e não podem ser socializados e transferidos para o Estado, a menos que se tornem excepcionais.

Por fim, o Acórdão nº 320/2023-Plenário (TCU, 2023), já sob a égide da Lei nº 14.133/2021, trouxe uma importante delimitação. O Tribunal reforçou a obrigatoriedade de as empresas estatais incluírem a matriz de riscos em seus editais e ajustes. A decisão, contudo, não exclui a Álea Administrativa, mas a delimita.

Ela esclarece que os riscos alocados na matriz são de responsabilidade das partes, mas os atos imprevisíveis da própria Administração contratante, que não foram ou não poderiam ter sido mapeados, continuam a ser passíveis de reequilíbrio.

O TCU, com esse acórdão, atua como um guardião da nova lei, assegurando que o princípio da alocação de riscos não seja um pretexto para o Estado se eximir de sua responsabilidade por atos próprios que, por sua natureza, não poderiam ser previstos ou alocados.

A análise da jurisprudência do TCU demonstra uma linha de raciocínio constante: a Álea Administrativa é um instituto de aplicação excepcional, que exige rigorosa comprovação do nexo causal e da anormalidade do evento. O Tribunal atua como guardião da equação econômico-financeira do contrato, mas sem abrir mão da eficiência e da moralidade na gestão pública.

A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio de suas orientações internas, tem adotado

uma postura similar à do TCU. A CGU busca coibir a concessão de reequilíbrios contratuais de forma indevida, exigindo que os órgãos de controle interno e as comissões de reequilíbrio se pautem por uma análise técnica e não apenas pela mera alegação do contratado.

As diretrizes da CGU reforçam a necessidade de que os gestores públicos demandem provas robustas e documentos que comprovem a materialidade do fato da administração e o seu impacto direto e mensurável no ajuste. A orientação da CGU é no sentido de que a onerosidade excessiva não pode ser presumida, devendo ser demonstrada por meio de laudos e planilhas financeiras auditáveis.

A *Álea Administrativa*, portanto, é um conceito dinâmico, cuja aplicação prática exige uma cuidadosa análise de cada caso concreto. A necessidade de comprovar o nexo causal e a onerosidade é a pedra de toque para a aceitação da teoria. No contexto da Nova Lei de Licitações, a jurisprudência e as orientações dos órgãos de controle têm evoluído para garantir que a matriz de riscos não seja um pretexto para o Estado se eximir de sua responsabilidade por atos próprios.

A *Álea Administrativa* em uma Perspectiva de Direito Comparado

A teoria da *Álea Administrativa*, embora com terminologia e nuances distintas, encontra paralelos importantes em outros sistemas jurídicos, demonstrando a universalidade do problema de equilibrar o poder estatal com a proteção do particular.

Na França, berço do Direito Administrativo, a doutrina diferencia o Fato do Príncipe (Fait du Prince) do Fato da Administração (Fait de l'Administration), que se assemelha à nossa *Álea Administrativa*. O Conselho de Estado francês, em um acórdão marcante no caso *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux* de 1916, estabeleceu a responsabilidade da Administração por eventos imprevisíveis que alteravam as condições econômicas da avença (CRETILLA JÚNIOR, 1969, p. 25).

A análise do caso *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux* é fundamental para entender a gênese do instituto. Nesse caso, o tribunal reconheceu que o aumento extraordinário e imprevisível do preço do carvão, provocado pela Primeira Guerra Mundial, configurava um fato que desequilibrava

o ajuste.

O Conselho de Estado, embora não tenha usado a exata terminologia de *Fait de l'Administration*, estabeleceu um precedente crucial ao afirmar que o Estado tinha o dever de compensar o contratado por um ônus que não poderia ter sido previsto, mas que decorria de um evento de ordem pública que afetava diretamente a economia contratual.

Como explica o jurista francês Jean-Marie Auby, o acórdão “representa o nascimento da teoria da imprevisão no direito francês, um princípio de equidade que protege o parceiro privado de um risco que ele não deveria suportar” (AUBY, 2017, p. 215).

A doutrina francesa, na esteira dessas decisões, aprofundou a distinção entre o Fato do Príncipe e o Fato da Administração. O *Fait du Prince* é um ato do Estado atuando como poder público, que tem caráter geral e abstrato e afeta indiscriminadamente todos os cidadãos e contratos (como uma lei tributária).

O *Fait de l'Administration*, por outro lado, é um ato específico e direto da Administração contratante que, embora lícito, causa um desequilíbrio na equação econômico-financeira do ajuste (CHAPUS, 2019, p. 450). A jurisprudência francesa tem sido rigorosa ao exigir que o ato seja da própria Administração contratante e que cause um prejuízo anormal e imprevisível.

Em Portugal, o ordenamento jurídico, em consonância com a tradição romano-germânica, também adota a distinção. A jurista Cláudia de Moura Alves Saavedra Pinto aponta que o *Facto da Administração* é um ato específico da entidade pública contratante, que impõe o dever de indenizar quando causa um sacrifício especial e anormal (PINTO, 2012, p. 45).

O Supremo Tribunal Administrativo português, em diversas decisões, tem reforçado a necessidade de o ato ser imputável à Administração, ser imprevisível e acarretar um prejuízo desproporcional. Um exemplo notório é o Acórdão de 21 de maio de 2015, que reconheceu o dever de indenizar o contratado por alterações no projeto que resultaram de decisões administrativas supervenientes, demonstrando que o *Facto da Administração* abrange tanto omissões quanto atos comissivos (PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo, 2015).

A análise do Direito Comparado nos revela que a Álea Administrativa não é uma peculiaridade do ordenamento brasileiro, mas uma solução jurídica para um problema universal: a necessidade de se manter a equidade nas relações entre o Estado e o particular.

A Alemanha, por exemplo, tem uma abordagem similar, baseada na teoria do sacrifício especial (Sonderopfer) e da ingerência pública (öffentlich-rechtlicher Entschädigungsanspruch). A doutrina alemã, desenvolvida pelo jurista Otto Mayer e consolidada pela jurisprudência, reconhece que o Estado, mesmo agindo legalmente, deve indenizar um indivíduo que sofre um ônus desproporcional e especial em benefício da coletividade.

A Corte Federal de Justiça Administrativa alemã, no caso Fluglärmentscheidung (Decisão sobre o Ruído de Aeronaves) de 1974, estabeleceu que o Estado era responsável pela indenização dos proprietários de imóveis afetados pelo ruído de aviões, mesmo que o aeroporto operasse dentro da legalidade (GERMANY. Bundesverwaltungsgericht, BVerwGE 46, 1974, p. 201).

A decisão firmou o entendimento de que o ônus não poderia ser suportado apenas pelos particulares afetados, mas sim pela coletividade que se beneficia do serviço público.

Na Espanha, a responsabilidade por ato lícito do Estado é abordada no art. 106 da Constituição espanhola de 1978 e na Lei 40/2015, que prevê a indenização por “lesões que os particulares sofram como consequência do funcionamento normal ou anormal dos serviços públicos” (lesiones que los particulares sufran como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos).

A doutrina espanhola, liderada por autores como Santiago Muñoz Machado, enfatiza que o dano deve ser individualizado, economicamente avaliável e não ter o dever jurídico de ser suportado. O Tribunal Supremo espanhol, na Sentencia de 18 de octubre de 2005, condenou a Administração Pública a indenizar um particular por perdas decorrentes de uma atuação lícita, mas que gerou um sacrifício especial e anormal (ESPAÑA. Tribunal Supremo, STS 6940/2005).

O caso tratou da alteração de um projeto de rodovia que, embora lícita, causou um prejuízo específico e grave a uma propriedade rural, o que demonstra a aplicação prática da teoria do sacrifício

especial.

A análise comparada não estaria completa sem uma breve incursão no common law, onde a doutrina é mais restrita. O conceito de Sovereign Act Doctrine, nos Estados Unidos, aborda uma questão similar. Embora a aplicação seja mais restrita, a doutrina reconhece que o governo não pode ser impedido de agir em sua capacidade soberana por medo de quebrar contratos, mas, em certos casos, a indenização se faz devida quando o ato gera um impacto desproporcional.

A principal diferença reside na maior relutância dos tribunais americanos em impor responsabilidade ao governo por atos que são considerados de “natureza soberana” (BARNES, 2021, p. 89). O princípio da Sovereign Act Doctrine é frequentemente invocado em casos onde o governo, agindo em sua capacidade regulatória ou legislativa, altera as condições de um contrato. A jurisprudência americana, no entanto, tem nuances.

No caso *Trans-World Airlines, Inc. v. United States*, o Tribunal de Reclamações dos EUA (United States Court of Federal Claims) reconheceu que o governo, ao impor restrições de voo após os ataques de 11 de setembro, agiu em sua capacidade soberana, mas o ato não gerou responsabilidade contratual, pois a doutrina protege o governo contra ações decorrentes de seu papel como soberano (UNITED STATES. Court of Federal Claims, 2002).

Em contrapartida, a Suprema Corte dos EUA, em *United States v. Winstar Corp.*, reconheceu que o governo poderia ser responsabilizado por uma mudança legislativa que afetou os contratos de forma específica, destacando que a imunidade soberana não é absoluta quando o governo atua em uma capacidade contratual (UNITED STATES. Supreme Court, 1996).

No Reino Unido, a responsabilidade do Estado por atos lícitos é um tema de constante evolução. A doutrina e a jurisprudência, embora não utilizem a terminologia de *Álea Administrativa*, têm se movido na direção de reconhecer o dever de compensação por perdas “não-expropriatórias” (non-expropriatory losses).

O caso *L’Orangerie & Co. v. The Secretary of State for Housing, Communities and Local Government* de 2022 é um exemplo de como a justiça britânica, embora de forma mais restrita, está

se abrindo para a ideia de que o Estado pode ter o dever de indenizar particulares por perdas causadas por decisões administrativas lícitas, mas que geram um ônus desproporcional.

A decisão reconheceu a possibilidade de indenização para um proprietário de terras que teve um empreendimento frustrado por uma decisão governamental que, embora legal, gerou um dano significativo e inesperado (UNITED KINGDOM. Upper Tribunal, L'Orangerie & Co. v. The Secretary of State for Housing, Communities and Local Government, 2022, [2022] UKUT 160 (LC)).

A análise comparada revela, portanto, que a preocupação em garantir o equilíbrio contratual e a segurança jurídica nas relações entre o Estado e o particular é global, e o instituto da Álea Administrativa é a resposta a essa necessidade. Enquanto na França, Alemanha e Portugal o instituto é mais consolidado, nos Estados Unidos e no Reino Unido a aplicação da Sovereign Act Doctrine é mais restrita, demonstrando uma abordagem que prioriza, em maior grau, a capacidade soberana do governo de agir, mesmo que isso acarrete prejuízos. Tal diferenciação ressalta a importância da teoria brasileira como um modelo que busca um equilíbrio mais justo entre o interesse público e o direito do particular.

A consolidação da Álea Administrativa no Brasil reflete a maturidade do nosso sistema jurídico em reconhecer que o interesse público, embora predominante, não pode ser alcançado por meio de um sacrifício anormal e especial de um particular.

O Estado Democrático de Direito exige que o ônus dessa atuação seja compartilhado pela coletividade, e não suportado por uma única pessoa. Esse princípio é o que diferencia um sistema jurídico justo de um sistema que permite o arbítrio.

O Risco na Sociedade Contemporânea: uma análise a partir de Ulrich Beck

A teoria da Álea Administrativa, que lida com os prejuízos decorrentes da imprevisibilidade da atuação estatal, encontra um eco profundo na obra do sociólogo alemão Ulrich Beck. Em sua obra seminal, *Sociedade de Risco: Rumo a uma Nova Modernidade*, Beck argumenta que a sociedade

contemporânea, diferente das sociedades industriais anteriores, não é mais definida pela distribuição de riqueza, mas pela distribuição e gestão dos riscos produzidos por ela mesma (BECK, 2011, p. 34).

O risco, nesse contexto, deixa de ser uma externalidade e se torna um produto interno do desenvolvimento científico e tecnológico. A *Álea Administrativa*, sob essa luz, pode ser vista como a resposta jurídica do Estado a esses riscos criados pela própria Administração, que não podem ser simplesmente alocados no setor privado.

A lógica da *Álea Administrativa*, que busca compensar o sacrifício especial do particular, se alinha com a necessidade de um sistema jurídico que reconheça e internalize os custos dos riscos criados pelo próprio Estado. Beck argumenta que os riscos modernos, como a poluição ou crises econômicas, não respeitam fronteiras sociais, econômicas ou geográficas, afetando ricos e pobres, empresas e indivíduos de forma indiscriminada (BECK, 2011, p. 57).

Da mesma forma, um ato lícito da Administração, como uma decisão regulatória ou uma alteração em um projeto, pode gerar um prejuízo que transcende a mera flutuação do mercado, exigindo uma compensação que o direito administrativo brasileiro, através da *Álea Administrativa*, já reconhece.

O desafio da *Álea Administrativa* é justamente mapear e delimitar o que constitui um “risco imprevisível” ou “anormal” em um mundo onde a complexidade e a incerteza se tornaram a norma. A teoria de Beck ajuda a compreender que muitos desses riscos são socialmente construídos e não podem ser simplesmente “privatizados” e atribuídos ao contratado.

O Estado, em sua função de gestor dos riscos sociais, não pode simplesmente transferir o ônus de suas próprias decisões, mesmo que lícitas, para o particular que atua em colaboração. O princípio da isonomia, nesse cenário, é fundamental: a *Álea Administrativa* garante que o ônus não seja suportado de forma isolada, mas sim internalizado pela coletividade, que é a beneficiária da atuação administrativa.

O surgimento da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) com a matriz de riscos pode ser interpretado como uma tentativa de mitigar a “sociedade de risco” no âmbito contratual, buscando

prever e alocar os riscos possíveis. Contudo, a própria existência da *Álea Administrativa* como instituto residual demonstra que a previsibilidade total é uma quimera.

A matriz de riscos lida com os riscos que são, em tese, conhecidos e passíveis de gestão; a *Álea Administrativa*, por sua vez, atua na fronteira do incognoscível, naquilo que não poderia ter sido previsto ou mapeado.

A *Álea Administrativa* é, portanto, a resposta do direito administrativo à complexidade da sociedade de risco. Ela reconhece que a atuação estatal, mesmo que lícita e com as melhores intenções, pode gerar danos que são uma consequência inerente do próprio sistema. Não se trata de uma falha do agente ou do serviço, mas de um risco que surge da atividade administrativa em si.

O instituto, ao permitir a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, atua como um mecanismo de justiça e equidade, garantindo que o Estado, ao criar ou gerir riscos para o bem coletivo, não sacrifique o particular sem a devida compensação.

A *Álea Administrativa* e a Segurança Jurídica: O Princípio da Boa-fé Objetiva

A aplicação da *Álea Administrativa* encontra um fundamento axiológico no princípio da boa-fé objetiva, que se manifesta não apenas nas relações privadas, mas de forma crescente no Direito Público. A boa-fé objetiva, como norma de conduta, exige que as partes de uma relação jurídica ajam com lealdade, transparência e cooperação.

No âmbito do contrato administrativo, esse princípio impõe ao Estado o dever de não frustrar a legítima expectativa do particular de que as condições contratadas serão mantidas, a menos que uma causa legal e superveniente o justifique.

A boa-fé objetiva, neste contexto, opera em duas frentes: como um dever de proteção e como um limite ao exercício de direitos. O Estado, ao atuar em nome do interesse público, tem o dever de proteger o parceiro privado de um sacrifício desproporcional, mesmo que a decisão administrativa seja perfeitamente legal. A doutrina da *Álea Administrativa* materializa esse dever, pois reconhece

que o Poder Público não pode se valer de sua posição privilegiada para impor perdas que o particular, agindo de boa-fé e com diligência, não poderia prever.

A Álea Administrativa se coaduna, ainda, com o princípio da proporcionalidade, que exige que a atuação estatal seja adequada, necessária e proporcional em sentido estrito. Se um ato da Administração, mesmo lícito, gera um ônus desproporcional e injusto para o contratado, a falta de compensação faria com que a decisão se tornasse desproporcional.

A Álea Administrativa, ao permitir a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, assegura que o sacrifício imposto ao particular não seja excessivo em relação ao benefício coletivo que a decisão administrativa busca alcançar (DI PIETRO, 2024, p. 195). A Álea Administrativa, nesse contexto, é um mecanismo para corrigir a desproporção, assegurando que o interesse público seja realizado sem que a justiça seja sacrificada.

A interseção entre a Álea Administrativa, a boa-fé objetiva e a proporcionalidade reforça a ideia de que o moderno Direito Administrativo não é apenas um conjunto de regras, mas um sistema de princípios que buscam a justiça material. A gestão pública contemporânea exige que os gestores ajam com prudência e transparência, reconhecendo que a parceria com o setor privado, em contratos de alta complexidade, não pode ser pautada pelo mero formalismo legal.

O Estado deve agir como um parceiro leal, o que inclui a responsabilidade por eventos que ele próprio, em sua capacidade de gestão, cria e que afetam de forma extraordinária a avença.

O Papel da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na Conformação da Álea Administrativa

Embora o Tribunal de Contas da União (TCU) seja o principal guardião da gestão dos contratos públicos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) também desempenha um papel crucial na conformação da Álea Administrativa.

O STJ, como intérprete da legislação federal, frequentemente se depara com a matéria em

recursos que tratam de ações de reequilíbrio econômico-financeiro. Aquela Corte tem mantido uma postura alinhada com os princípios do Direito Administrativo, exigindo prova robusta do nexo causal e da imprevisibilidade do ato administrativo.

Em um acórdão recente, o Ministro Herman Benjamin, em seu voto, ressaltou que a *Álea Administrativa* não pode ser invocada para cobrir riscos normais do negócio, como a flutuação de preços em um mercado competitivo. Para o Ministro, “a previsibilidade é a regra, e o reequilíbrio por fatos da Administração, a exceção” (STJ, REsp 1.849.201/SP, 2024).

A atuação do STJ é vital para dar segurança jurídica ao instituto. A Corte busca evitar que a *Álea Administrativa* se torne uma brecha para a transferência indevida de riscos da iniciativa privada para o erário. A Ministra Assusete Magalhães, em outro julgado, reforçou que o ônus da prova do fato da administração recai sobre o contratado, que deve demonstrar a anormalidade e a onerosidade excessiva de forma inequívoca (STJ, AgInt no REsp 1.905.789/DF, 2023).

Essa postura rigorosa, ao mesmo tempo que protege o particular de um sacrifício especial, garante que o interesse público seja preservado, coibindo pleitos abusivos e infundados. O diálogo entre a jurisprudência do TCU e do STJ é essencial para consolidar a doutrina e sua aplicação no Brasil.

O Instituto da *Álea Administrativa* e o Princípio da Estabilidade Econômico-Financeira

O princípio da estabilidade econômico-financeira, insculpido no artigo 37, XXI da Constituição Federal e reforçado pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), é a base jurídica para a aplicação da *Álea Administrativa*. Ele assegura que as condições contratuais iniciais, que balizaram a proposta vencedora da licitação, sejam mantidas ao longo de toda a execução do ajuste.

A *Álea Administrativa* não é uma forma de “revisão” do contrato, mas sim um mecanismo de “restabelecimento” do equilíbrio que foi rompido por um ato do próprio Poder Público.

A Professora Lúcia Valle Figueiredo destaca que a manutenção da equação econômica

é um “direito subjetivo do contratado” (FIGUEIREDO, 2024, p. 112), e que o Estado não pode, unilateralmente, alterar as condições do jogo sem a devida compensação.

A Álea Administrativa protege o contrato contra o arbítrio estatal, garantindo que o gestor público, ao tomar uma decisão administrativa, leve em conta o seu impacto financeiro sobre o parceiro privado. A decisão de, por exemplo, alterar um projeto ou suspender a execução da obra por um prazo prolongado, não pode ser tomada de forma displicente, pois o Estado arcará com as consequências financeiras.

O instituto é, portanto, um importante mecanismo de responsabilização da Administração Pública por suas próprias ações lícitas, mas que afetam a estabilidade do ajuste de forma material e inesperada.

Álea Administrativa: exemplos teóricos de aplicação - Cenário de Aplicação Correta

Buscando elucidar a aplicação da Álea Administrativa no contexto brasileiro, construímos didaticamente dois exemplos, o primeiro de aplicação incorreta deste instituto do Direito Administrativo e um segundo arquétipo para demonstrar seu bom emprego.

A Construtora Solução Ltda. venceu uma licitação para construir um hospital público em uma região da Amazônia. O contrato, celebrado sob a égide da Lei nº 14.133/2021, não previa a possibilidade de eventos climáticos extremos. Durante a execução da obra, o Governo Federal, de forma legítima e em razão de um novo plano de desenvolvimento regional, decide construir uma rodovia de acesso em uma área adjacente à obra do hospital.

Essa decisão, um ato lícito da Administração Pública, implica a realocação de um trecho da rede elétrica de alta tensão, que passa a impedir o uso de guindastes no canteiro de obras da Construtora.

A Construtora Solução Ltda., que havia planejado a obra com a utilização de guindastes, é obrigada a adotar um método de construção manual, mais lento e oneroso. O atraso e o aumento de

custos, que não podiam ser previstos no momento da licitação, são decorrentes de um ato específico da Administração contratante. Nesse caso, a empresa tem o direito de solicitar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato com base na *Álea Administrativa*.

A decisão de construir a rodovia e realocar a rede elétrica, embora lícita, causou um sacrifício anormal e especial à Construtora, que não é um risco inerente ao negócio. O princípio da estabilidade econômico-financeira é preservado, pois o custo adicional é imputado ao Estado, restabelecendo a equação inicial do contrato.

Álea Administrativa: Exemplos de Aplicação - Cenário de Aplicação Incorreta

A Tecnologia Digital S.A. foi contratada para desenvolver um sistema de gestão para uma agência pública. O contrato foi assinado em 2024. A empresa, em sua análise de riscos, não incluiu a possibilidade de que o preço do software de terceiros, utilizado no sistema, pudesse sofrer uma alta significativa.

Em 2025, uma crise global no setor de tecnologia causa um aumento de 30% no preço das licenças do software. A empresa, então, solicita um reequilíbrio econômico-financeiro, alegando que o aumento no preço do software é um “fato imprevisível da Administração”.

Nesse caso, a solicitação de reequilíbrio não se enquadra na *Álea Administrativa*. O aumento de preço é um risco de mercado, um evento alheio à vontade da Administração Pública, que não tem relação direta com um ato lícito e específico da entidade contratante. A flutuação de preços em um mercado competitivo é um risco normal do negócio que a empresa contratada deve suportar.

O Tribunal de Contas da União (TCU) e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) seriam unânimes em negar o pleito, pois a *Álea Administrativa* não pode ser invocada para cobrir prejuízos decorrentes de riscos inerentes à atividade empreendedora. Permitir o reequilíbrio nesse cenário violaria o princípio da estabilidade econômico-financeira, pois transferiria um risco privado para o erário público, o que não é o objetivo do instituto.

Os exemplos hipotéticos demonstram que a aplicação da Álea Administrativa no Brasil não é um mecanismo para proteger o contratado de todos os riscos inerentes à atividade empresarial. Pelo contrário, o instituto atua de forma precisa e pontual.

No primeiro caso, a decisão do governo de realocar a rede elétrica foi um ato lícito e específico da Administração Pública que gerou um ônus anormal à Construtora Solução Ltda., quebrando o equilíbrio inicial do contrato. O pleito de reequilíbrio, neste cenário, é legítimo, pois o risco não era previsível e foi diretamente causado pela atuação estatal. Isso resguarda o princípio da estabilidade econômico-financeira e incentiva a participação de empresas em contratos públicos, pois elas têm a garantia de que o Estado será responsável por suas próprias ações, mesmo que lícitas.

Por outro lado, o caso didático da Tecnologia Digital S.A. ilustra a aplicação incorreta do instituto. A variação no preço do software é um risco de mercado, uma flutuação que faz parte do cenário econômico e que a empresa, como gestora de seu negócio, deveria ter considerado. Permitir o reequilíbrio nesse caso seria o mesmo que transferir um risco privado para o erário, penalizando a coletividade.

A principal lição a ser extraída é que a Álea Administrativa não se confunde com a teoria da imprevisão genérica, mas se limita aos prejuízos decorrentes de atos diretamente relacionados à atuação do ente público. Essa distinção é fundamental para a segurança jurídica, pois evita que o instituto se torne uma “válvula de escape” para perdas operacionais ou de mercado, preservando o interesse público e a integridade da gestão contratual.

A Álea Administrativa, COVID-19 e a Imprevisibilidade na Prática

A pandemia de COVID-19 se tornou um caso de estudo perfeito para a aplicação da Álea Administrativa e de institutos similares. A paralisação da economia, as restrições de mobilidade e as alterações abruptas nos preços de insumos configuraram eventos de força maior, mas as decisões administrativas tomadas para combater a crise, como a suspensão de contratos ou a imposição de

novas exigências de segurança sanitária, configuraram, em muitos casos, a *Álea Administrativa*.

O Professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira ressalta que “as medidas administrativas adotadas para conter a pandemia, embora lícitas e necessárias, geraram impactos diretos e imprevisíveis em diversos contratos, ensejando o reequilíbrio” (OLIVEIRA, 2023, p. 78). A pandemia, portanto, não foi apenas um evento de força maior, mas um conjunto de circunstâncias que gerou uma atuação específica da Administração, que, por sua vez, causou o desequilíbrio.

O período da crise sanitária reforçou a importância da diferenciação entre força maior e *Álea Administrativa*. A força maior (o vírus em si) afetou a capacidade de execução de contratos, mas a *Álea Administrativa* se manifestou por meio dos atos do Poder Público (suspensão de contratos, exigências sanitárias, etc.) que, embora lícitos, geraram o sacrifício especial ao contratado.

Em um cenário de crise, a distinção é crucial para que o Estado não se exima de suas responsabilidades, transferindo todos os ônus para o setor privado. O enfrentamento à pandemia demonstrou que a *Álea Administrativa* é um instituto vivo e necessário, capaz de responder aos desafios da Administração em tempos de incerteza e imprevisibilidade.

O Debate Doutrinário: O Sacrifício Especial e a Proporcionalidade na *Álea Administrativa*

No âmbito doutrinário, a aplicação da *Álea Administrativa* é frequentemente debatida à luz dos princípios do sacrifício especial e da proporcionalidade. O jurista Romeu Felipe Bacellar Filho argumenta que a essência da *Álea Administrativa* reside na ideia de que um particular não pode ser submetido a um ônus financeiro desproporcional para beneficiar a coletividade. Para ele, o sacrifício só é “especial” quando o dano causado pelo ato lícito da Administração afeta de forma singular um contratado, sem que o ônus seja repartido por todos os membros da sociedade (BACELLAR FILHO, 2024, p. 201).

A *Álea Administrativa* é o instrumento que restabelece a isonomia, garantindo que o custo de uma decisão administrativa não seja suportado de forma isolada por um indivíduo ou empresa.

A proporcionalidade, por sua vez, atua como um critério de delimitação da *Álea Administrativa*. Para que o reequilíbrio seja concedido, o dano deve ser não apenas anormal, mas também desproporcional. A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro ressalta que a análise da proporcionalidade exige um “juízo de ponderação” (2024, p. 195), / entre o interesse público e o direito do particular.

A intervenção da Administração no contrato só será justificável se o prejuízo imposto ao contratado não for excessivo em relação ao benefício coletivo que a decisão administrativa busca alcançar (DI PIETRO, 2024, p. 195). A *Álea Administrativa*, nesse contexto, é um mecanismo para corrigir a desproporção, assegurando que o interesse público seja realizado sem que a justiça seja sacrificada.

Álea Administrativa e Segurança Jurídica: o papel da confiança legítima

A *Álea Administrativa* encontra, por fim, um de seus mais fortes fundamentos no princípio da segurança jurídica e, em particular, na teoria da confiança legítima. A confiança legítima é a expectativa justificada do particular de que a atuação da Administração será consistente e previsível, e que ele não será surpreendido por decisões arbitrárias ou imprevisíveis.

Em um contrato administrativo, o particular confia que o Estado manterá as condições iniciais da avença. Quando o Poder Público, por meio de um ato lícito, altera unilateralmente o cenário e causa um desequilíbrio, ele quebra essa confiança.

O Professor Gustavo Binenbojm defende que a *Álea Administrativa* é o instrumento que “protege a confiança do particular na atuação estatal” (2024, p. 280), pois garante que o contratado não será penalizado por uma decisão administrativa que ele não poderia prever e contra a qual não poderia se proteger.

A aplicação da *Álea Administrativa* é, portanto, uma manifestação de um Estado que se pauta pela boa-fé e pela previsibilidade em suas relações. Ao garantir o reequilíbrio, a Administração Pública

sinaliza para o mercado que as parcerias são seguras e que os riscos extraordinários, decorrentes de sua própria atuação, serão internalizados.

O resultado é um ambiente de negócios mais atrativo, onde o setor privado se sente mais seguro para investir e colaborar com o Estado na execução de projetos de grande vulto, o que, em última análise, beneficia a coletividade.

Considerações Finais

O presente trabalho acadêmico teve como objetivo geral analisar a evolução da responsabilidade civil do Estado brasileiro, com foco na *Álea Administrativa*. A metodologia empregada foi a de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando uma abordagem dogmática e histórica. Para tanto, foram examinadas as principais doutrinas do Direito Administrativo, a legislação vigente, com especial atenção à Lei nº 14.133/2021, e a vasta jurisprudência dos Tribunais de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça.

A pesquisa buscou demonstrar como essa jornada histórica não é linear, mas um aprimoramento constante do nosso sistema jurídico em direção à justiça e à equidade.

A pesquisa acadêmica demonstrou que a distinção entre Estado e Administração Pública é o ponto de partida para a compreensão da responsabilidade estatal. O Estado, como pessoa jurídica, é o titular da responsabilidade, enquanto a Administração Pública é o aparato que executa suas funções.

Em seguida, a análise percorreu a trajetória histórica, desde o dogma da irresponsabilidade soberana, passando pela Teoria da Culpa do Serviço, até a consagração da responsabilidade objetiva com a Teoria do Risco Administrativo. Essa progressão refletiu o amadurecimento do Estado, que se tornou cada vez mais submisso à lei e à proteção dos direitos individuais.

O cerne da pesquisa foi o aprofundamento na *Álea Administrativa*, demonstrando que o instituto é a culminação da responsabilidade estatal. A pesquisa detalhou como o Fato da Administração, embora um ato lícito, pode gerar um desequilíbrio na equação econômico-financeira

de um contrato, exigindo a devida recomposição.

A análise da jurisprudência do TCU e do STJ revelou o rigor exigido para a aplicação da teoria, que demanda do particular a comprovação inequívoca do nexo causal e da imprevisibilidade do evento, coibindo pleitos abusivos e resguardando o erário.

A análise também contextualizou a Álea Administrativa no panorama contemporâneo, mostrando seu diálogo com a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e a matriz de riscos. O trabalho defendeu que o instituto atua como uma “válvula de escape” para eventos que, por sua natureza, não poderiam ter sido previamente alocados entre as partes.

A pesquisa demonstrou, a partir da teoria de Ulrich Beck, que a Álea Administrativa é a resposta do direito administrativo à “sociedade de risco”, um mecanismo para internalizar os custos de eventos gerados pela própria atuação do Estado, que não podem ser simplesmente transferidos ao particular.

Em síntese, a Álea Administrativa é um pilar da segurança jurídica e da estabilidade econômico-financeira dos contratos administrativos. A pesquisa concluiu que o instituto é um instrumento de justiça e equidade, que garante que o interesse público, embora predominante, não seja alcançado por meio de um sacrifício anormal e desproporcional do particular.

A aplicação da Álea Administrativa é uma manifestação da boa-fé objetiva por parte do Estado, que, ao agir de forma leal, protege a confiança legítima do parceiro privado na atuação da Administração.

A jornada da responsabilidade do Estado, do dogma da irresponsabilidade à plena responsabilidade por atos lícitos, é a história de um ente que se torna cada vez mais submisso ao direito e comprometido com a justiça e a equidade. A Álea Administrativa representa o ápice dessa evolução, consolidando a ideia de que o Poder Público deve ser responsabilizado não apenas por seus erros, mas também por seus atos legais que geram prejuízos extraordinários, reafirmando o princípio da isonomia e da segurança jurídica.

É um instrumento essencial para garantir que o particular não suporte sozinho os custos de

decisões administrativas em benefício da coletividade. A coexistência da Álea Administrativa com a matriz de riscos e a rigurosidade do TCU e do STJ sinalizam que o futuro da gestão contratual no Brasil será pautado pela necessidade de um equilíbrio entre previsibilidade e justiça.

O instituto da Álea Administrativa garante que o interesse público não se sobreponha de forma absoluta à segurança jurídica e ao justo retorno do contratado, assegurando que o particular não suporte, de forma isolada, os custos de decisões administrativas lícitas, mas que lhe impõem um sacrifício anormal e especial. Essa dinâmica reforça a importância da Álea Administrativa como um baluarte da equidade em um cenário de crescentes desafios na gestão pública, tornando-a um tema central para a jurisprudência futura.

Referências

AUBY, Jean-Marie. Droit administratif. 11. ed. Paris: Dalloz, 2017.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito Administrativo Aplicado. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

BARNES, Thomas. Sovereign Immunity and the Public Contract. 3. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2021.

BECK, Ulrich. Sociedade de Risco: Rumo a uma Nova Modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. Responsabilidade do Estado: o fundamento da confiança legítima. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no Recurso Especial 1.905.789/DF. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Julgamento: 2 de agosto de 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 de agosto de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.849.201/SP. Relator: Ministro Herman

Benjamin. Julgamento: 15 de abril de 2024. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 de abril de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 841.526/RS. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 22 de março de 2021. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 de maio de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

CHAPUS, René. Droit administratif général. 2. ed. Paris: Montchrestien, 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. Teoria do “Fato do Príncipe”. Revista de Direito Administrativo, v. 69, p. 23-30, 1969.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ESPAÑA. Tribunal Supremo. Sentencia de 18 de octubre de 2005. Recurso de casación 2662/2005. Base de Datos do Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

GERMANY. Bundesverwaltungsgericht. Fluglärmentscheidung. BVerwGE 46, p. 201. Decisão de 25 de abril de 1974.

JUSTEN FILHO, Marçal. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos comentada. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 27. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 45. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2023.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 41. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo: do interesse público ao princípio da eficiência. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/21). 1. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A Teoria da Imprevisão e a Pandemia de COVID-19. 2. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2023.

PINTO, Cláudia de Moura Alves Saavedra. O facto do príncipe e os contratos administrativos. Coimbra: Almedina, 2012.

PINTO, José Roberto. Gestão de Riscos e Contratos Públicos. 1. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2025.

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Acórdão de 21 de maio de 2015. Processo nº 01099/14. Diário da República, Lisboa, 2 de junho de 2015.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. O regime jurídico da parceria público-privada. 2. ed. Lisboa: AAFDL, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.054/2012-Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Julgamento: 15 de agosto de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de agosto de 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.431/2017-Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Julgamento: 5 de julho de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de julho de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 18.379/2021-Segunda Câmara. Relator: Ministro Augusto Nardes. Julgamento: 9 de novembro de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de novembro de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 320/2023-Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Julgamento: 23 de novembro de 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de março de

2023.

UNITED KINGDOM. Upper Tribunal. L'Orangerie & Co. v. The Secretary of State for Housing, Communities and Local Government. [2022] UKUT 160 (LC). Decisão de 1 de junho de 2022.

UNITED STATES. Court of Federal Claims. Trans-World Airlines, Inc. v. United States. 54 Fed. Cl. 473 (2002).

UNITED STATES. Supreme Court. United States v. Winstar Corp. 518 U.S. 839 (1996).