

**ATO DO PRÍNCIPE: DA VONTADE ABSOLUTA À GARANTIA
CONSTITUCIONAL NA ATUAL SOCIEDADE DO RISCO****ACT OF THE PRINCE: FROM ABSOLUTE WILL TO CONSTITUTIONAL
GUARANTEE IN THE CURRENT RISK SOCIETY****ACTO DEL PRÍNCIPE: DE LA VOLUNTAD ABSOLUTA A LA GARANTÍA
CONSTITUCIONAL EN LA SOCIEDAD DE RIESGO ACTUAL**

<https://doi.org/10.56238/ERR01v10n5-020>

Júlio Edstron Secundino Santos

Graduado, Mestre e Doutor em Direito

Instituição: Universidade Presidente Antônio Carlos, Universidade Católica de Brasília, Centro
Universitário de Brasília

E-mail: edstron@yahoo.com.br

RESUMO

Esta pesquisa propõe uma análise aprofundada da Teoria do Fato do Príncipe, explorando a sua evolução da Filosofia Política para o Direito Administrativo como uma salvaguarda contra o poder estatal. O objetivo geral foi aprofundar a conceituação da doutrina, diferenciá-la de institutos afins e analisar a sua aplicação na legislação e na jurisprudência brasileira e portuguesa. A metodologia empregada foi a revisão bibliográfica e o método hipotético-dedutivo, permitindo a construção de um raciocínio lógico e o embasamento teórico. Os resultados alcançados demonstram que, embora a teoria seja um pilar da segurança jurídica, a sua aplicação na prática é frágil, exigindo um rigor probatório que a torna uma exceção. Conclui-se que a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) não a torna obsoleta, mas a ressignifica como uma válvula de escape essencial contra os riscos intrinsecamente imprevisíveis criados pelo próprio Estado.

Palavras-chave: Ato do Príncipe. Fato do Príncipe. Teoria da Imprevisão. Teoria do Risco. Contratos Administrativos.

ABSTRACT

This research proposes an in-depth analysis of the Sovereign Act Doctrine, exploring its evolution from Political Philosophy to Administrative Law as a guarantee against state power. The general objective was to deepen the theory's conceptualization, differentiate it from similar institutes, and analyze its application in Brazilian and Portuguese legislation and jurisprudence. The methodology used was a bibliographic review and the hypothetico-deductive method, allowing for the construction of a logical reasoning and theoretical foundation. The results show that, although the theory is a pillar of legal certainty, its practical application is fragile, requiring a rigorous standard of proof that makes it an exception. It is concluded that the New Bidding and Administrative Contracts Law (Lei No. 14.133/2021) does not make it obsolete, but re-signifies it as an essential escape valve against the intrinsically unpredictable risks created by the State itself.

Keywords: Sovereign Act Doctrine. Fait du Prince. Unforeseen Theory. Risk Theory. Administrative Contracts.

RESUMEN

Esta investigación propone un análisis profundo de la Teoría del Acto del Príncipe, explorando su evolución desde la Filosofía Política hasta el Derecho Administrativo como salvaguardia frente al poder estatal. El objetivo general fue profundizar en la conceptualización de la doctrina, diferenciarla de instituciones afines y analizar su aplicación en la legislación y la jurisprudencia brasileña y portuguesa. La metodología empleada fue una revisión bibliográfica y el método hipotético-deductivo, lo que permitió la construcción de un razonamiento lógico y una fundamentación teórica. Los resultados demuestran que, si bien la teoría constituye un pilar de la seguridad jurídica, su aplicación práctica es frágil, requiriendo un rigor probatorio que la convierte en una excepción. Se concluye que la Nueva Ley de Contrataciones Públicas (Ley n.º 14.133/2021) no la vuelve obsoleta, sino que la redefine como una válvula de seguridad esencial frente a los riesgos inherentemente impredecibles creados por el propio Estado.

Palabras clave: Acto del Príncipe. Hecho del Príncipe. Teoría de la Imprevisibilidad. Teoría del Riesgo. Contratos Administrativos.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa propõe uma análise aprofundada e contextualizada da Teoria do Fato do Príncipe, delineando a sua evolução desde as concepções filosóficas da vontade soberana até a sua consolidação como um dos pontos centrais do Direito Administrativo contemporâneo.

O início é o contraponto entre o conceito original de "príncipe" na obra de Nicolau Maquiavel e a moderna teoria jurídica que leva o mesmo nome, demonstrando a transição de um poder ilimitado para um modelo de Estado de Direito pautado por garantias constitucionais.

O objetivo geral deste trabalho é explorar a Teoria do Fato do Príncipe, aprofundando sua conceituação, distinguindo-a de institutos afins e analisando a sua aplicação na legislação e na jurisprudência brasileira e portuguesa. A pesquisa se propõe a traçar a trajetória de um conceito que migra da filosofia política para o campo jurídico, onde passa a servir como uma garantia para o particular em suas relações com a Administração Pública.

A metodologia empregada nesta pesquisa é a revisão bibliográfica e o método hipotético-dedutivo. A revisão bibliográfica permitiu a coleta de dados e o embasamento teórico a partir de obras de doutrinadores renomados do Direito Administrativo e do Constitucional, bem como a análise de artigos científicos, pareceres jurídicos e decisões de tribunais superiores. O método hipotético-dedutivo, por sua vez, permitiu a construção de um raciocínio lógico, partindo de uma hipótese de pesquisa para, em seguida, analisar dados e informações que confirmam ou refutam tal hipótese.

O conceito, em sua origem, não era uma garantia para o particular, mas sim a expressão máxima do poder soberano, como se extrai da obra de Maquiavel (2017). A figura do "príncipe", neste contexto, não se curvava a regras pré-estabelecidas, exercendo uma autoridade absoluta e discricionária em nome da manutenção do poder e da ordem.

Foi a evolução do pensamento político e jurídico, com o advento do Iluminismo e a consolidação do Estado de Direito, que transformou a álea do ato soberano em um instituto de proteção ao administrado. A transição da filosofia política para a ciência jurídica não foi apenas semântica; ela significou a submissão do poder estatal aos princípios da legalidade e da responsabilidade enquanto pilares da contemporânea Administração Pública.

A densidade constitucional da Teoria do Fato do Príncipe é inegável, pois ela se conecta diretamente com a garantia do devido processo legal substantivo e, sobretudo, com o princípio da indenizabilidade, previsto no art. 37, § 6º, da Constituição Cidadã de 1988. Este dispositivo estabelece a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros, sendo o Fato do Príncipe um exemplo paradigmático de responsabilidade estatal por ato lícito.

A indenização, neste caso, não decorre de um ilícito, mas sim do sacrifício individual imposto por uma medida legítima e soberana do Poder Público que, ao beneficiar a coletividade, não pode prejudicar desproporcionalmente o particular.

A compreensão da literatura jurídica exige a distinção clara entre o Fato do Príncipe e a Teoria da Imprevisão. Enquanto a Teoria da Imprevisão se aplica a eventos externos, supervenientes, imprevisíveis ou de consequências incalculáveis que afetam a equação econômico-financeira do contrato, o Fato do Príncipe tem uma natureza mais específica. Seu elemento distintivo é a origem da causa do desequilíbrio: um ato de império, geral e abstrato, emanado de um poder estatal (que não precisa ser a autoridade contratante) que onera a execução contratual.

Recorda-se que a imprevisão, por outro lado, pode ser causada por eventos da natureza, como uma grande crise econômica ou a pandemia de COVID-19, sem que haja uma medida governamental direta sobre o contrato vigente.

A inserção do conceito da Sociedade do Risco, cunhado por Ulrich Beck (2011), permite uma nova leitura do Fato do Príncipe. Na sociedade atual, os riscos não são mais meramente acidentais ou naturais; eles são, em grande parte, produto das próprias decisões políticas, científicas e tecnológicas.

O Fato do Príncipe pode ser visto como uma materialização desses riscos fabricados ou institucionalizados, ou seja, riscos que são criados pelo próprio aparato estatal e que afetam a esfera de direitos dos particulares de forma não planejada. Essa perspectiva redefine a indenização não apenas como uma obrigação jurídica, mas como um mecanismo de socialização dos riscos criados pelo Estado.

Neste contexto, a Teoria da Imprevisão Administrativa ganha relevância. Ela se volta para a capacidade (ou falta dela) da própria Administração em antever e gerir os riscos decorrentes de suas ações. Se a Administração falha em prever as consequências de uma medida geral e abstrata e esse erro gera um desequilíbrio significativo em um contrato, a aplicação do Fato do Príncipe torna-se um imperativo.

Assim, a teoria não apenas protege o particular, mas também atua como um incentivo para que o Poder Público aprimore a sua gestão de riscos, tornando-se mais transparente e eficiente.

2 O FATO DO PRÍNCIPE: A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA E OS SEUS PROBLEMAS PRÁTICOS

A Teoria do Fato do Príncipe, no sentido jurídico de um ato de império que gera dever de indenizar, seria um conceito ontologicamente subvertido sob a ótica de Nicolau Maquiavel. Para o autor florentino, o Príncipe é o ente que atua acima da legalidade contratual, regido unicamente pela necessidade política (MAQUIAVEL, 1976, p. 90,) e pelo imperativo de manter o Estado (*mantenere lo stato*), não pelo dever de compensar sacrifícios individuais.



Neste sentido, para Nicolau Maquiavel, o Príncipe não é um mero administrador, mas a personificação da autoridade suprema e o epicentro da política, cuja existência se justifica pela capacidade de manter o Estado (*mantenere lo stato*) e impor a ordem. Nessa concepção fundacional, o poder soberano se apresenta em sua forma mais absoluta e discricionária, desvinculado de qualquer ética transcendente, exceto a do êxito e da conservação.

O sucesso do governante repousa na correta calibração entre a *virtù* — sua habilidade, determinação e sagacidade política para antever crises — e a *fortuna*, a imprevisibilidade do acaso (MAQUIAVEL, 2017). A figura maquiavélica, portanto, é a antítese do Estado de Direito, pois sua autoridade é essencialmente ilimitada e autojustificável, servindo como a máxima expressão de um poder que não se curva a regras pré-estabelecidas, mas as cria em nome de sua própria manutenção.

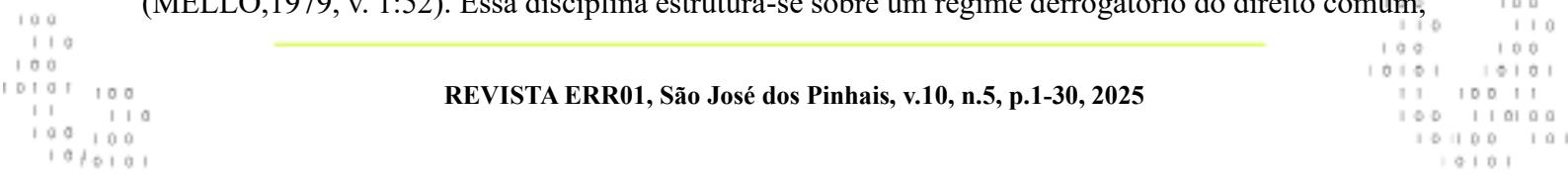
O modelo de poder absoluto e personalizado configurou o regime das monarquias absolutas da Idade Média, período no qual o Direito Administrativo, como ramo autônomo, era inexistente. Nesse regime, a vontade do soberano era indistinguível da lei, e os cidadãos eram meros súditos ou vassalos, sem qualquer direito subjetivo oponível à vontade do monarca.

O poder concentrado e sem controle abarcava as funções de administrar, legislar e julgar simultaneamente, uma situação que Maria Sylvia Zanella Di Pietro descreve como a ausência de "qualquer submissão à lei ou a qualquer tipo de controle" por parte do monarca e seus delegados (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2006, p. 7). Essa completa ausência de balizas jurídicas é o ponto de partida histórico para a transição do poder ilimitado para um sistema de autoridade legalmente temperada.

A transição do poder absoluto para o Estado de Direito e, por consequência, para o Direito Administrativo, materializa a superação das monarquias em favor da legalidade e da proteção dos direitos individuais. Essa área do Direito nasce, precisamente, das revoluções liberais, com o propósito de prescrever um processo jurídico para a atuação do Estado-poder.

A emergência do Direito Administrativo significou a submissão formal da autoridade aos princípios da legalidade e da responsabilidade, transformando a álea do ato soberano em um instituto de proteção ao administrado. Na síntese da literatura jurídica administrativista basilar, o Direito Administrativo "constitui disciplina própria do Estado Moderno, ou melhor, do chamado Estado de Direito," porque só então se instituiu um processo para "estabelecendo balizas às prerrogativas dos governantes" (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de, 1979, v. 1:52).¹

Ainda, conforme ensinava Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, o Direito Administrativo "constitui disciplina própria do Estado Moderno "porque só então se cogitou de normas delimitadoras da organização do Estado-poder e da sua ação, estabelecendo balizas às prerrogativas dos governantes" (MELLO, 1979, v. 1:52). Essa disciplina estrutura-se sobre um regime derogatório do direito comum,



que confere à Administração prerrogativas de autoridade e o dever de estrita observância à legalidade, à moralidade e ao interesse público.

Portanto, o Direito Administrativo se estabelece como um ramo autônomo do Direito Público no contexto do Estado de Direito Moderno, com o propósito fundamental de delimitar e submeter a função administrativa do Estado-poder a um processo jurídico, evitando o arbítrio e formalizando a supremacia do interesse público.

A atividade da Administração se manifesta em distintas categorias jurídicas e materiais. O Ato Administrativo é a manifestação de competência unilateral do Poder Público, destinada a criar, modificar ou extinguir relações jurídicas. Sua validade deriva primariamente da estrita conformidade com o ordenamento — o dever de agir — e desvincula-se do dogma da vontade subjetiva do agente (ALBUQUERQUE, 1997).

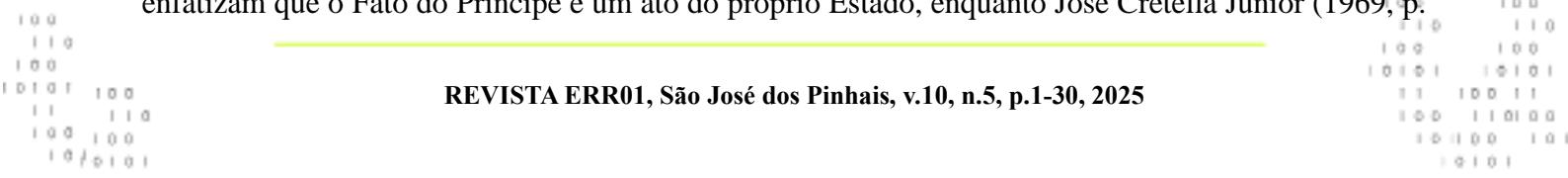
Por sua vez, o Fato Administrativo (ou Ato-Fato), que se traduz na mera execução material ou comportamento físico da Administração, como a construção de uma obra pública ou o corte de instalações. Neste caso, a análise se abstrai da relevância da vontade volitiva do agente para focar no resultado físico e nos efeitos jurídicos incidentes pela norma (ALBUQUERQUE, 1997).

A máxima prerrogativa do Direito Administrativo é o Ato de Império (*Acta Jure Imperii ou jus imperii*), que representa o exercício da potestade soberana do Estado, marcado pela unilateralidade e coercibilidade, em oposição ao Ato de Gestão (*jure gestionis*), em que o Estado atua em regime de paridade com o particular, como um ente privado.

Este ato de império — quando geral, abstrato e superveniente onera um contrato administrativo de forma imprevisível — é o pressuposto causal que ativa a Teoria do Fato do Príncipe. Este instituto impõe ao Estado o dever de indenizar o particular pelo sacrifício individual lícito, de modo a recompor integralmente o equilíbrio econômico-financeiro rompido pela decisão soberana, reforçando a natureza de ato de império da medida (BANDEIRA DE MELLO, 2025, p. 645).

No Direito Administrativo brasileiro, o Fato do Príncipe é uma teoria que garante o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, sendo uma pilastra da segurança jurídica e do princípio da justa indenização. Sua essência reside na ocorrência de um ato de império, de natureza geral e abstrata, que é emanado de qualquer esfera ou poder do Estado, e não necessariamente da entidade pública contratante, causando um desequilíbrio significativo e imprevisível na execução do contrato.

Já a Teoria da Imprevisão, que se aplica a eventos externos e extracontratuais — como pandemias ou crises econômicas globais — que afetam a equação do contrato, mas sem a intervenção direta de um ato estatal. Autores jurídicos clássicos como Hely Lopes Meirelles (2025, p. 320) enfatizam que o Fato do Príncipe é um ato do próprio Estado, enquanto José Cretella Júnior (1969, p.



25) ressalta que ele manifesta a supremacia do interesse público, que, ao prejudicar um particular, deve ser mitigada pela indenização.

Em uma outra camada de pesquisa a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) não o torna obsoleto, mas o ressignifica como uma válvula de escape essencial contra os riscos intrinsecamente imprevisíveis criados pelo próprio Estado Brasileiro.

A tese central desta análise acadêmica é que o Ordenamento Jurídico brasileiro, ao consolidar o Fato do Príncipe, ofereceu uma garantia mais sólida e definida ao particular do que a Teoria da Imprevisão, criando um marco de proteção contra os riscos soberanos.

No entanto, essa promessa de segurança jurídica é frequentemente fragilizada na prática pela falta de padronização na aplicação da teoria, um rigor excessivo na prova do nexo causal e a confusão jurisprudencial com outras áleas econômicas. Consequentemente, a teoria, apesar de seu valor, tem se mostrado um mecanismo imperfeito para atingir a previsibilidade e a justa compensação em um cenário de riscos estatais cada vez mais complexos, em um contexto interno e internacional em que o risco operacional é sempre presente.

O Fato do Príncipe, em sua aplicação ideal, atua como uma cláusula de equilíbrio implícita nos contratos administrativos. Ele assegura que o Estado, em seu papel de garantidor do bem-estar social, não transfira unilateralmente para o contratado os custos de suas próprias decisões de governo.

Quando aplicado corretamente, a teoria não é uma "muleta" para a má gestão ou para os riscos normais do negócio, mas uma ferramenta de equilíbrio que honra o princípio da isonomia em face dos encargos públicos, mitigando o ônus individual para um benefício coletivo. O desvio na sua aplicação, por outro lado, mina a confiança do setor privado no Estado e compromete a eficiência da contratação pública.

A distinção entre o uso correto e o incorreto da teoria é fundamental. A sua aplicação correta ocorre quando há um ato de império, geral e abstrato, que não se confunde com um ato da administração (específico para o contrato) e que causa um desequilíbrio significativo e imprevisível.

Um exemplo clássico é a criação ou majoração de um tributo - que tem a capacidade de influenciar toda uma cadeia produtiva - que onera sobremaneira o contrato (CARVALHO FILHO, 2024). O uso incorreto se dá quando a teoria é invocada para compensar prejuízos decorrentes de riscos ordinários do mercado (como a flutuação do câmbio ou o aumento de insumos previsíveis), má gestão do contratado ou mesmo eventos de força maior que não têm origem em uma decisão estatal.

3 A EVOLUÇÃO E A LEGISLAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

A Teoria do Fato do Príncipe, consolidada no Direito Administrativo brasileiro, representa uma das mais importantes garantias do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

sua essência reside na obrigação de a Gestão Pública em indenizar o particular contratado quando este é onerado por uma medida geral e abstrata do Poder Público, que não está diretamente relacionada ao contrato específico, mas que impacta a sua execução.

O jurista José Cretella Júnior (1969, p. 25), em um texto fundamental para o assunto, já salientava a imutabilidade relativa dos contratos administrativos, que permite à Administração impor unilateralmente modificações em prol do interesse público, mas com o consequente dever de indenizar o particular.

A doutrina brasileira, historicamente, se fundamentou na análise de autores clássicos como Hely Lopes Meirelles (2025) e Celso Antônio Bandeira de Mello. Meirelles (2025, p. 320), ao abordar o tema, enfatizaram a distinção clara entre o Fato do Príncipe e a Teoria da Imprevisão, destacando que, no primeiro, a causa do desequilíbrio é um ato soberano, geral e imprevisível, emanado do próprio Estado.

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello (2025, p. 645) reforça a natureza de ato de império da medida que, ao incidir sobre o contrato, rompe a equação originalmente estabelecida, gerando o dever de recompor a situação de forma integral.

A teoria, entretanto, não se esgota na seara do Direito Administrativo. A sua densidade constitucional é inegável, ligando-se a princípios como a legalidade, a isonomia e a indenizabilidade, este último um desdobramento da garantia do devido processo legal substantivo.

O Fato do Príncipe, portanto, não é apenas um instituto técnico-administrativo, mas uma manifestação concreta da supremacia do interesse público que, quando exercida de forma a prejudicar um particular, deve ser mitigada pelo princípio da justa indenização, sob pena de confisco ou enriquecimento ilícito do Estado.

O recente advento da Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, trouxe novos contornos para o instituto. A lei, em seus artigos. 124, § 2º, e 137, § 3º, reforça a possibilidade de alteração dos contratos para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, de modo a acomodar eventos supervenientes, imprevisíveis ou de consequências incalculáveis.

No entanto, a bem da clareza, a nova lei não trata especificamente do Fato do Príncipe, preferindo a terminologia mais ampla de “área econômica extraordinária e extracontratual”, alinhando-se à Teoria da Imprevisão, mas sem afastar a essência da doutrina tradicional.

A nova legislação sobre a licitação e contratos públicos, ao prever a matriz de riscos (art. 103), permite que a Administração e o contratado definam previamente a alocação de riscos. Contudo, a matriz de riscos não é capaz de prever todas as contingências de um ato de império, de modo que a aplicação da Teoria do Fato do Príncipe continua sendo relevante.



O Fato do Príncipe, pela sua natureza de ato geral e imprevisível, não pode ser inteiramente absorvido pela matriz de riscos, que se aplica a eventos mais específicos e técnicos.

Neste sentido, a nova lei de licitação reforça a necessidade de as partes, e em especial a Administração Pública, atuarem com base nos princípios da probidade, transparência e eficiência, uma vez que a justa recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contribui para a atratividade do mercado de licitações e, por consequência, para a obtenção de melhores propostas em favor do interesse público.

A aplicação desta teoria é, assim, uma ferramenta para a sustentabilidade da relação contratual, evitando que o contratado incorra em prejuízos que comprometam a continuidade do serviço público.

4 TEORIA DA IMPREVISÃO: UM ESTUDO DE UM CASO HIPOTÉTICO

Para melhor elucidar a diferença entre o Fato do Príncipe e a Teoria da Imprevisão, é fundamental analisar um caso prático que exemplifique a aplicação da segunda teoria. Em 2020, a pandemia de COVID-19 foi um dos maiores exemplos de evento imprevisível e de consequências incalculáveis que impactou literalmente contratos em todo o mundo. A situação sanitária gerou um ambiente de incerteza econômica, com interrupção de cadeias de produção, aumento abrupto nos preços de insumos e desorganização da mão de obra.

Buscando elucidar essa teoria, hipoteticamente, considere um contrato de uma construtora com um Município para a construção de um hospital. O contrato, assinado em 2019, previa a entrega da obra em 2021. Em 2020, com a pandemia, os preços de materiais de construção (aço, cimento, cobre) dispararam, e a equipe de trabalho enfrentou dificuldades logísticas e de saúde.

Ainda pensando em termos teóricos, o Poder Executivo Municipal não emitiu nenhum ato de império específico para o setor da construção, nem criou uma nova lei ou imposto que onerasse a obra. O desequilíbrio econômico-financeiro foi causado por um evento externo, de natureza global, que afetou a economia como um todo.

Neste cenário didático, a construtora não poderia invocar a Teoria do Fato do Príncipe, pois não houve um ato de império do Estado que causasse o prejuízo. O que ocorreu foi um evento imprevisível e extracontratual, um fato da natureza (ou social) que alterou as condições de execução do contrato. A construtora, neste caso, deveria invocar a Teoria da Imprevisão, pedindo o reequilíbrio com base na alteração das circunstâncias originais.

A distinção é clara: o Fato do Príncipe é um ato do Estado, enquanto a Imprevisão é um fato da natureza ou da economia. A pandemia foi um evento de imprevisão que gerou um desequilíbrio na equação do contrato de forma não planejada.

A diferenciação entre as teorias é crucial para a segurança jurídica e a alocação de riscos. O Fato do Príncipe é uma garantia contra o risco soberano, enquanto a Teoria da Imprevisão é um mecanismo de flexibilização de contratos para acomodar eventos externos e globais.

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), ao prever a possibilidade de reequilíbrio para a "álea econômica extraordinária e extracontratual" (art. 124, §2º), reconhece a importância de ambas as teorias, mas as subsume sob uma mesma lógica de compensação, o que pode levar a confusões.

A Lei nº 14.133/2021, contudo, é um avanço. Ao prever a matriz de riscos¹ (art. 103), a lei permite que a Administração e o contratado definam de forma prévia e transparente quem arcará com determinados riscos. A matriz de riscos não elimina a necessidade das teorias, mas a sua existência é uma ferramenta poderosa para mitigar a insegurança jurídica.

O que se espera, com a plena implementação da matriz de riscos, é que o número de pleitos de reequilíbrio por Teoria da Imprevisão e Fato do Príncipe diminua, já que as partes terão acordado previamente sobre a alocação de riscos, facilitando a resolução de conflitos.

A matriz de riscos atua como um mecanismo de previsibilidade e eficiência. Obras e serviços públicos de grande escala, com longos prazos de execução, estão sujeitos a flutuações de mercado e a mudanças na política governamental. Ao alocar formalmente os riscos de cada parte, a matriz contribui para uma melhor precificação do contrato e para uma gestão mais eficaz dos riscos. O que se espera, com a nova legislação, é que a Administração Pública se torne uma gestora de riscos mais proativa, em vez de uma entidade reativa que apenas compensa o desequilíbrio a posteriori.

A matriz de risco é um instrumento de governança pública essencial na gestão de contratos administrativos, sendo definida como uma cláusula contratual que identifica e aloca os riscos de eventos supervenientes entre as partes contratantes, o setor público e o setor privado.

Sua principal finalidade é promover a alocação eficiente de riscos, determinando a responsabilidade de cada parte e estabelecendo mecanismos para mitigar os efeitos de eventos imprevistos que possam ocorrer durante a execução do contrato. Assim, ela atua como um mecanismo preventivo, definindo de forma clara o equilíbrio econômico-financeiro inicial em relação a eventos

¹ A matriz de alocação de riscos, formalizada pela Lei nº 14.133/2021, transformou a gestão de contratos na Administração Pública, estabelecendo uma abordagem proativa e transparente para a distribuição dos encargos. Sua importância transcende o simples mapeamento de eventos, atuando como um instrumento de segurança jurídica que define, desde a fase de planejamento, quais riscos (como a Álea Administrativa, a Força Maior e o Fato do Príncipe) serão assumidos pela Administração e quais caberão ao contratado (OLIVEIRA, 2025, p. 115; DI PIETRO, 2018, p. 750). Essa formalização evita conflitos futuros e garante a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, assegurando que o particular não suporte ônus anormais e extraordinários que ele não poderia prever. Nesse sentido, a matriz de risco é uma ferramenta de gestão estratégica que reflete o amadurecimento do Direito Administrativo, promovendo a eficiência na aplicação dos recursos públicos e a justa repartição de responsabilidades, em consonância com as orientações de órgãos de controle como a CGU (CGU, 2024).

futuros e evitando pleitos de recomposição baseados em eventos que poderiam ter sido previstos e atribuídos na fase de planejamento.

A importância da matriz de risco na atual gestão pública, especialmente com a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), é inegável. A lei exige a adoção de práticas contínuas de gestão de riscos e controle preventivo, tornando a matriz de risco obrigatória em contratações de obras e serviços de grande vulto e nos regimes de contratação integrada e semi-integrada.

Essa matriz representa uma mudança de paradigma, saindo da visão tradicional de o Estado ser o "garantidor universal" dos riscos para um modelo de partilha. Ela permite que os licitantes considerem os riscos ao elaborar suas propostas, contribuindo para preços mais justos e exequíveis. Desse modo, a matriz de risco protege o erário, aumenta a segurança jurídica e a eficiência das contratações, uma vez que a ocorrência de eventos previamente alocados não ensejará o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro. Ela é, portanto, uma ferramenta crucial para a modernização da Administração Pública.

A nova Lei de Licitações, portanto, não torna a Teoria do Fato do Príncipe obsoleta. Pelo contrário, ela a reafirma. O Fato do Príncipe, por sua natureza de ato de império, é um risco que a matriz não consegue prever integralmente a sua aplicabilidade.

A matriz de riscos pode alocar a responsabilidade por variações de preço, mas não pode prever a criação de um novo imposto por um poder distinto ou a edição de uma nova lei que altere as condições de execução do contrato. A teoria, assim, continua sendo um pilar fundamental para a segurança jurídica e a justa recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

5 A TEORIA DO FATO DO PRÍNCIPE NO DIREITO COMPARADO

O Direito Administrativo português, berço lusitano da teoria, aborda o tema sob uma ótica que, embora semelhante, apresenta diferenças conceituais e práticas importantes. O instituto é conhecido como "*Facto do Príncipe*" ou, mais amplamente, como parte da "Teoria da Alteração das Circunstâncias".

Enquanto no Brasil o Fato do Príncipe é um conceito bem definido e diferenciado da Teoria da Imprevisão, em Portugal ele tende a ser subsumido sob uma categoria mais genérica de "alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias".

O Código dos Contratos Públcos de Portugal (CCP), em seu artigo 312.º, prevê a alteração do contrato para restabelecer o equilíbrio financeiro em casos de "circunstâncias imprevistas" (PINTO, 2012, p. 55). No entanto, a distinção fundamental reside na origem do ato. No Brasil, o Fato do Príncipe



exige que a medida onerosa seja um ato de autoridade, geral e abstrato, emanado de qualquer Poder do Estado, não necessariamente da entidade contratante (MEIRELLES, 2025).

Em Portugal, a doutrina e a jurisprudência também seguem essa linha, reconhecendo que o ato pode advir de outra entidade pública, mas a sua aplicação prática é mais restrita e menos formalista.

Ainda no contexto do direito português, a teoria do "Facto do Príncipe" é abordada como parte da mais ampla "Teoria da Alteração das Circunstâncias". Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos argumentam que a questão central reside na manutenção do equilíbrio financeiro do contrato, independentemente da origem do evento que o alterou, seja um ato de autoridade ou uma álea econômica externa (SOUZA; MATOS, 2008).

A distinção crucial do direito brasileiro é que o instituto tende a ser subsumido sob uma categoria mais genérica de "alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias", conforme prevê o Código dos Contratos Públicos, mas mantém a característica de ser um ato advindo de uma entidade pública que não precisa ser a contratante, causando um desequilíbrio significativo (PINTO, 2012, p. 55). O objetivo principal é a preservação da equação econômica do contrato em face de eventos supervenientes e extraordinários.

A jurisprudência do Tribunal de Contas de Portugal, similar ao TCU no Brasil, atua de forma rigorosa na análise da prova do desequilíbrio financeiro. O tribunal exige a comprovação de que o ato da Administração (ou de outra entidade pública) foi a causa direta do prejuízo e que o risco não poderia ser coberto pela alocação de riscos contratualmente prevista (TC de Portugal, Acórdão n.º 52/2024). Essa abordagem reforça a ideia de que a proteção ao cocontratante não é automática e depende de uma análise casuística e robusta.

A comparação entre os dois sistemas revela que o Brasil, por meio da sua legislação e da jurisprudência do STF e STJ, consolidou uma definição mais específica para o Fato do Príncipe, enquanto o Direito português, de forma mais pragmática, o trata como uma espécie de álea extraordinária.

Essa diferença reflete a maior preocupação do ordenamento brasileiro em tipificar e compartmentalizar as diferentes causas de desequilíbrio, uma característica do Direito Administrativo nacional. O Fato do Príncipe, no Brasil, é um gênero de álea administrativa que, por sua vez, é uma espécie de álea extraordinária, enquanto em Portugal essa distinção se esvanece em uma análise mais ampla das circunstâncias.

Voltando, o Direito Português, influenciado pelo regime jurídico francês, tem uma abordagem mais ligada à noção de "equilíbrio financeiro" do que à de "teoria do fato do princípio" em sua forma pura. Para autores como Marcelo Rebelo de Sousa (SOUZA; MATOS, 2008), a questão central é a



manutenção da equação econômica, independentemente da origem do evento que a alterou, seja ele um ato de autoridade ou uma álea econômica externa.

A teoria da alteração das circunstâncias, em Portugal, é mais flexível, mas, paradoxalmente, a sua aplicação prática é mais restrita, pois os tribunais tendem a ser mais cautelosos na concessão de reequilíbrios, exigindo um nível de prova elevado.

No Brasil, a doutrina e a jurisprudência construíram uma tipologia mais rígida. Temos o Fato do Príncipe (ato de império), o Fato da Administração (ato da contratante) e a Teoria da Imprevisão (álea econômica). Essa compartmentalização, embora teórica, tem um efeito prático: ela força o aplicador do direito a identificar a causa do desequilíbrio antes de conceder o reequilíbrio, o que, como visto na análise do TCU, pode ser um obstáculo.

Frisa-se a abordagem portuguesa, mais pragmática do que a brasileira, busca o reequilíbrio quando a causa é imprevisível e altera substancialmente o contrato, independentemente da sua origem.

A análise comparada revela um dilema fundamental: a rigidez teórica brasileira oferece maior segurança jurídica na tipificação das causas, mas pode levar a uma aplicação prática restritiva. A flexibilidade portuguesa, por outro lado,¹ pode levar à incerteza na hora da aplicação, com o resultado dependendo da casuística do evento. A Nova Lei de Licitações brasileira, ao unificar as áleas extraordinárias sob um único guarda-chuva, parece convergir com a abordagem portuguesa, o que é um ponto de interesse para futuras pesquisas.

A Teoria do Fato do Príncipe tem a sua origem histórica no Direito Administrativo francês, onde foi cunhada pelo Conselho de Estado (*Conseil d'État*). No entanto, a sua aplicação e o seu conceito foram desenvolvidos em paralelo à "Teoria da Imprevisão" (*Théorie de l'imprévision*), gerando um sistema distinto do brasileiro.

Assim, fica consignado que no Direito francês, o "*Fait du Prince*" se caracteriza de forma mais restrita: um ato de autoridade, geral e abstrato, emanado da própria entidade contratante, que causa um desequilíbrio econômico ao contrato.

A clássica doutrina de René Chapus (2001, p. 550) explica que, se o ato provém de outra entidade estatal (como um decreto do governo central impactando um contrato de uma prefeitura), a indenização não é devida, pois o Estado é visto como um ente único. Nesse caso, a situação se enquadra na teoria da imprevisão.

A visão francesa, que limita a aplicação da teoria a atos da própria pessoa jurídica contratante, é uma diferença fundamental em relação ao direito brasileiro, que adota a visão de que o ato de império pode ser emanado de qualquer poder ou esfera de governo. A indenização pelo *Fait du Prince* é integral, pois o ato é visto como uma manifestação da vontade do próprio contratante em sua função soberana.

Já a Teoria da Imprevisão (*Théorie de l'imprévision*) na França foi solidificada pelo célebre acórdão "*Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*" (CE 30 mars 1916). Neste caso, a empresa concessionária do serviço de iluminação pública solicitou o reajuste do contrato devido à alta excepcional e imprevisível do preço do carvão durante a Primeira Guerra Mundial. O Conselho de Estado reconheceu que, embora a situação não impedissem a execução do contrato, ela causava um prejuízo tão severo que ameaçava a continuidade do serviço público.

Diferentemente do *Fait du Prince*, a indenização pela imprevisão é apenas parcial, com o objetivo de permitir a sobrevivência do contrato e a continuidade do serviço público, repartindo o ônus entre as partes (GAUTHIER, 2021). A jurisprudência francesa, portanto, diferencia de forma rigorosa as duas teorias, algo que o Brasil, em sua busca por maior proteção ao particular, tendeu a unir sob a mesma lógica de compensação.

Já no Direito norte-americano, marcado por outra corrente de pensamento denominada de anglo-saxã² ou *Common Law* a proteção do contratado contra atos estatais é regida pela "*Sovereign Acts Doctrine*". Esta doutrina, de origem jurisprudencial, estabelece que o governo federal, quando atua em sua capacidade soberana (legislativa ou regulatória), não pode ser responsabilizado por atos que, embora impactem um contrato, são de caráter geral e aplicam-se a todos os cidadãos e empresas.

A doutrina foi consolidada no caso *United States v. Winstar Corp.*, 518 U.S. 839 (1996), em que a Suprema Corte americana decidiu que o governo não pode ser responsabilizado por uma mudança legislativa que impactou contratos de empréstimo.

É importante salientar que esse caso é um julgado paradigmático na Suprema Corte Americana que estabeleceu um contorno crítico à **Doutrina dos Atos Soberanos** (*Sovereign Acts Doctrine*), fundamentalmente distinta do Fato do Príncipe brasileiro, que prioriza a generalidade do ato. A controvérsia originou-se de contratos em que o Governo Federal dos EUA incentivou instituições financeiras (as *thrifts*) a adquirir outras em falência, prometendo-lhes, em troca, um tratamento contábil favorável (cômputo de *goodwill* regulatório como capital).

² O sistema jurídico romano-germânico e o anglo-saxão representam as duas principais famílias do Direito contemporâneo, distinguindo-se fundamentalmente pela sua principal fonte normativa. O sistema romano-germânico, também conhecido como *Civil Law*, baseia-se na supremacia da lei codificada, com normas jurídicas formuladas de maneira abstrata e geral para serem aplicadas a casos concretos por meio de um raciocínio dedutivo. Nesta tradição, o papel do juiz é de mero aplicador da lei, e não de seu criador (BAPTISTA DA SILVA, 1996, p. 105). Por outro lado, o sistema anglo-saxão, ou *Common Law*, tem sua força motriz no precedente judicial, onde a decisão de um caso concreto serve como fonte vinculante para casos futuros semelhantes, sob o princípio do *stare decisis* (MATIAS, 2019, p. 74). Enquanto o *Civil Law* busca a segurança jurídica na clareza e previsibilidade da lei escrita, o *Common Law* encontra a sua estabilidade na uniformidade das decisões judiciais, refletindo uma tradição legal que se desenvolveu de forma orgânica a partir dos costumes e da atuação dos magistrados (DAVID, 2002, p. 32). O Brasil, herdeiro da tradição luso-espanhola, adota o sistema romano-germânico, embora a crescente influência dos precedentes judiciais nas últimas décadas demonstre uma aproximação parcial com a lógica do *Common Law*.

A posterior aprovação da lei *Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act* (FIRREA) em 1989, uma alteração regulatória de caráter geral, inviabilizou as práticas contábeis acordadas, levando as instituições à ruína e ao processo contra o Governo por quebra contratual. A Corte, embora não tenha eliminado a Doutrina dos Atos Soberanos (que protege o Estado de ser responsabilizado por atos públicos e gerais), reconheceu que os termos contratuais em questão haviam alocado explicitamente o risco de mudança regulatória para o Governo, configurando, assim, uma quebra das obrigações assumidas.

Esse julgado da Suprema Corte Estadunidense ressalta que, no direito norte-americano, a responsabilidade surge não pela generalidade do ato, mas sim quando o ato soberano subsequente viola um acordo contratual específico, invertendo a lógica do Fato do Príncipe brasileiro, que se apoia justamente no caráter geral da medida para impor o dever de indenizar.

O que se protege, nos EUA, é o ato soberano, e a responsabilidade só é imposta se a medida estatal foi direcionada de forma específica para onerar um contrato (*United States v. Winstar Corp.*, 1996). Essa abordagem é quase o oposto do Fato do Príncipe brasileiro, que tem como requisito a generalidade do ato.

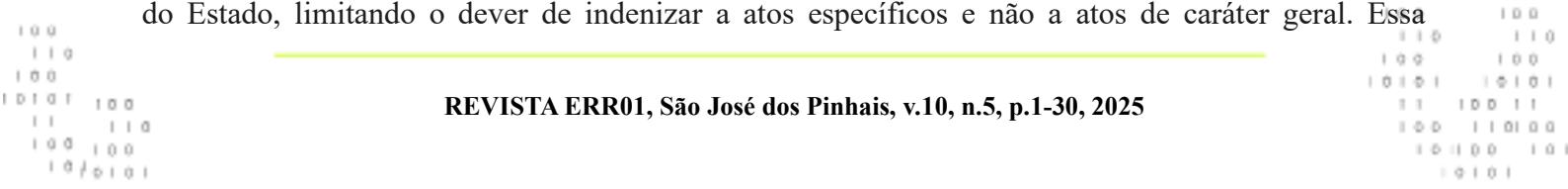
A *Sovereign Acts Doctrine*, portanto, atua como um escudo para o Estado, protegendo-o de indenizações decorrentes das suas decisões políticas e legislativas, diferentemente do Brasil, onde o Fato do Príncipe é um mecanismo de proteção para o particular contra as tais decisões. Uma análise mais aprofundada da doutrina americana revela que o princípio é um desdobramento da distinção entre a função do Estado como soberano e como contratante (BRAUN, 2005).

O governo, quando edita uma lei ou regulamento, age como soberano e não pode ser responsabilizado por seus efeitos gerais, ainda que estes afetem um contrato. A responsabilidade surge apenas se a medida foi um ato de má-fé, um ato que tinha como objetivo primário atingir o contrato, e não a coletividade. Para que o contratado obtenha indenização, ele deve demonstrar que o ato era "especificamente dirigido" a ele, e não "público e geral".

O julgado *Yankee Atomic Elec. Co. v. United States* (Fed. Cir. 2004) ilustra essa lógica ao negar indenização a uma empresa de energia nuclear, pois a lei que a onerou tinha um propósito geral de desativação de usinas, e não de afetar especificamente o contrato.

A análise comparada revela a diversidade de abordagens sobre o tema. Enquanto o Direito francês criou a distinção entre a possibilidade de variações do contrato e a álea da imprevisão, com o Fato do Príncipe sendo uma categoria mais restrita, o Direito brasileiro expandiu a teoria para garantir maior proteção.

O Direito norte-americano, por sua vez, adota uma visão pragmática que prioriza a soberania do Estado, limitando o dever de indenizar a atos específicos e não a atos de caráter geral. Essa



diversidade reforça a singularidade do Fato do Príncipe no Direito brasileiro, que, embora teórica e fragilizada na prática, é uma das mais robustas em termos de proteção ao particular.

6 O FATO DO PRÍNCIPE NA PRÁTICA: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

A jurisprudência sobre o Fato do Príncipe, em especial no Supremo Tribunal Federal (STF), tem sido o palco de debates cruciais para a consolidação e os limites da teoria. O *leading case* em matéria tributária, o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 902.910/GO, ilustra perfeitamente as complexas tensões entre a soberania fiscal do Estado e a garantia do equilíbrio contratual.

A decisão do STF neste caso não foi apenas sobre o reconhecimento de um direito, mas sobre a delimitação da responsabilidade estatal em face de seus próprios atos legislativos.

No caso em questão, o cerne da controvérsia era a alteração do regime de cobrança do Imposto sobre Serviço (ISS) por lei municipal, que impactou diretamente os custos de um contrato administrativo. A tese vencedora, defendida pelo relator Min. Luís Roberto Barroso, e que obteve a maioria, foi a de que a elevação do custo do serviço configurou "ato geral e imprevisível passível de reparação por parte da Administração, por aplicação da teoria do Fato do Príncipe".

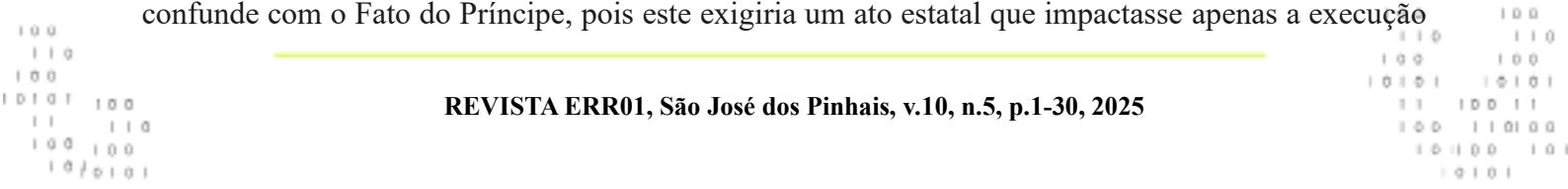
Um fato relevante foi que a maioria do STF entendeu que a medida legislativa, por ser posterior à celebração do contrato e não poder ser prevista à época da proposta, rompeu a equação econômico-financeira de forma extraordinária, gerando o dever de indenizar.

A tese vencedora se sustentou na compreensão de que a Lei Municipal era um ato de império, de natureza geral e abstrata, distinto do contrato em si, e que gerou um ônus desproporcional ao particular. A Corte reafirmou a supremacia da Constituição que, em seu artigo 37, XXI, garante a manutenção das condições efetivas da proposta, e que a indenizabilidade se aplica mesmo a atos lícitos quando estes causam sacrifício individual para o benefício coletivo.

O voto majoritário foi um marco ao vincular a Teoria do Fato do Príncipe à segurança jurídica e à previsibilidade nas relações contratuais com o Poder Público.

Entretanto, uma análise completa exige a compreensão das teses vencidas e das divergências no julgamento. Embora não tivessem prevalecido, os votos vencidos trouxeram argumentos robustos que ilustram o debate jurídico em torno do tema.

Uma das principais teses divergentes argumentava que o aumento de carga tributária, por mais inesperado que seja, é um risco inerente à atividade empresarial e, portanto, deveria ser absorvido pelo contratado. A linha de raciocínio era de que a álea econômica, mesmo quando extraordinária, não se confunde com o Fato do Príncipe, pois este exigiria um ato estatal que impactasse apenas a execução



daquele contrato ou de um grupo restrito, e não um ato de natureza legislativa que incide sobre toda a economia. Para os votos vencidos, a majoração de um tributo seria uma álea econômica extraordinária, mas não um Fato do Príncipe em sua acepção estrita.

Outra tese vencida defendia uma interpretação mais rígida da separação de poderes. A preocupação era que a intervenção do Judiciário para compensar um ônus decorrente de uma lei válida e geral poderia configurar uma indesejável "judicialização da economia". Os ministros que seguiram essa linha de argumentação sustentavam que a função do Judiciário é garantir a legalidade, e não a economicidade ou a rentabilidade do contrato.

Conceder o reequilíbrio por Fato do Príncipe, neste cenário, seria uma interferência indevida na política tributária e econômica do Executivo e do Legislativo, minando a autonomia e a capacidade de planejamento do Estado. Eles viam o Fato do Príncipe como uma teoria aplicável a situações mais restritas, como um ato de interdição de uma via pública que impede o acesso ao local da obra, e não a medidas legislativas de impacto geral.

A existência dessas teses divergentes demonstra a complexidade da matéria e a ausência de um consenso absoluto. A decisão final, embora tenha consolidado a aplicação da teoria em casos de alteração tributária, não eliminou o debate sobre os limites do que pode ser considerado "álea econômica" e "ato de império" do Estado.

A análise desses votos vencidos é fundamental para o aprimoramento da tese de que, na prática, a aplicação da teoria é fragilizada pela falta de padronização, pelo rigor excessivo na prova e pela interpretação restritiva que alguns magistrados ainda adotam.

A jurisprudência, em especial a do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Contas da União (TCU), tem desempenhado papel crucial na delimitação e na aplicação da teoria. Os Tribunais têm se debruçado sobre a matéria para distinguir o Fato do Príncipe de institutos afins e para definir seus requisitos de aplicação. A análise detalhada das decisões revela a cautela e a precisão com que a matéria é tratada, exigindo a prova robusta do nexo causal e da natureza do ato.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por sua vez, tem abordado o tema com foco na distinção entre o Fato do Príncipe e outras áleas econômicas. Em debates recentes, como os ocorridos durante a pandemia de COVID-19, o STJ reforçou a necessidade de analisar o nexo de causalidade entre a medida estatal e o prejuízo do contratado.

O STJ entendeu que a simples ocorrência de um evento externo não é suficiente para caracterizar o Fato do Príncipe, exigindo a demonstração de que a medida do Poder Público (que pode ser de qualquer esfera, não necessariamente a contratante) foi a causa direta e determinante para o desequilíbrio.



O STJ, diferentemente do STF, que tende a se concentrar em questões de natureza constitucional, atua na análise da aplicação da teoria em casos concretos, distinguindo-a, por exemplo, da álea econômica comum do mercado (STJ, 2020). Essa distinção é crucial, pois o Fato do Príncipe pressupõe a vontade estatal agindo de forma geral e direta sobre o objeto do contrato, enquanto a álea econômica advém de flutuações de mercado, riscos inerentes à atividade empresarial ou outros eventos que, embora afetem o contrato, não são causados por um ato específico do Estado.

O Superior Tribunal de Justiça reforça, em sua jurisprudência, a importância de uma análise rigorosa da prova, não admitindo que a teoria seja usada como uma "muleta" para justificar prejuízos decorrentes de má gestão ou de riscos ordinários da atividade econômica.

7 A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU): UMA ANÁLISE CRÍTICA

O Tribunal de Contas da União (TCU), na qualidade de órgão de Controle Externo, desempenha um papel fundamental na aplicação do Fato do Príncipe nos contratos administrativos. A sua atuação não é apenas de fiscalizar a legalidade e a legitimidade dos atos, mas também de garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, atuando como um baluarte contra o enriquecimento sem causa do Estado ou do particular.

Ocorre que a jurisprudência da Corte de Contas, ao longo dos últimos anos, revela um padrão de atuação extremamente rigoroso que, na prática, fragiliza a aplicação da Teoria do Fato do Príncipe e impõe um ônus probatório quase insuperável ao contratado.

Uma análise qualitativa e sistêmica de um universo de acórdãos recentes (2022-2025) do TCU sobre o tema permite identificar os principais desafios e as razões para o indeferimento dos pedidos de reequilíbrio. A primeira e mais recorrente causa de rejeição dos pleitos é a "falta de nexo causal direto".

A Corte de Contas da União não se contenta com uma mera correlação entre o ato estatal (por exemplo, a criação de uma nova regulamentação) e o prejuízo alegado. O TCU exige que a empresa demonstre de forma matemática e incontestável que o prejuízo foi uma consequência direta e exclusiva daquela medida de império, e não de outros fatores, como a ineficiência gerencial da própria empresa ou a flutuação normal do mercado.

O segundo ponto de fragilidade encontrado na análise é a "falta de imprevisibilidade". Em muitos casos, o TCU considera que atos de império, como a majoração de um tributo ou a alteração de uma regulamentação setorial, poderiam ser "previsíveis" em uma "álea empresarial normal".

O TCU argumenta que, ao celebrar um contrato de longo prazo com a Administração Pública, o particular assume o risco de alterações na política fiscal ou regulatória do país. Essa interpretação

restritiva do conceito de imprevisibilidade esvazia a teoria e transfere o risco soberano para o contratado, contrariando a tese de justa recomposição.

A terceira razão para a rejeição dos pedidos está na "insuficiência de provas". A Corte de Contas adota um padrão de evidência elevadíssimo. Não bastam planilhas e relatórios contábeis, o TCU exige laudos periciais independentes, análises detalhadas do impacto da medida em cada item do contrato e, em alguns casos, demonstrações de que não houve compensação do prejuízo em outras fontes de receita da empresa. A ausência de um documento, ou sua incompletude, é frequentemente utilizada como motivo para o indeferimento, mesmo que o direito em tese possa ser aplicável.

A jurisprudência do TCU, portanto, revela um paradoxo: ao mesmo tempo em que reconhece o Fato do Príncipe como uma teoria válida para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, na prática, impõe um rigor probatório que torna a sua aplicação uma exceção, e não uma regra.

O Tribunal de Contas age como um guardião dos cofres públicos, e seu rigor, embora legítimo, cria um desincentivo para que as empresas busquem o reequilíbrio, aceitando o prejuízo para evitar uma longa e custosa batalha jurídica ou administrativa.

A análise da jurisprudência do TCU também demonstra que o Tribunal atua com uma forte mentalidade de "Análise Econômica do Direito³" (AED). A AED, em sua essência, busca a eficiência e a maximização do bem-estar social por meio de uma análise custo-benefício.

No contexto do TCU, essa mentalidade se traduz em uma preocupação em evitar que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro resulte em um sobre custo injustificado para a Administração Pública. A Corte avalia se o reequilíbrio é realmente a medida mais eficiente para a Administração, e não apenas se o particular tem o direito de ser compensado.

Essa visão, embora pragmática, pode levar a uma distorção. Ao focar excessivamente na "eficiência" e na "economia", o TCU pode negligenciar a dimensão da "justiça" e da "segurança

³ A Análise Econômica do Direito (AED) é um campo interdisciplinar que aplica conceitos e métodos da economia para examinar o efeito das normas e instituições jurídicas. Sua premissa central é que o direito não deve ser visto apenas como um sistema de regras formais, mas também como um instrumento capaz de influenciar o comportamento humano e, consequentemente, a alocação de recursos na sociedade. A AED busca a eficiência e a maximização do bem-estar social, utilizando ferramentas como a análise de custo-benefício para avaliar se uma decisão jurídica, uma lei ou um contrato produzirá um resultado que otimiza o uso dos recursos disponíveis. Conforme a própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a aplicação da AED em sua essência traduz-se em uma preocupação em evitar que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos resulte em um sobre custo injustificado para o erário, priorizando a economicidade na gestão pública (CARVALHO FILHO, 2024, p. 122). No contexto dos contratos administrativos, a aplicação da AED é notória, especialmente na avaliação dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. A teoria se manifesta na atuação dos órgãos de controle, como o TCU, que utilizam a análise de custo-benefício para ponderar a validade da concessão de reajustes contratuais. Em vez de se limitar a uma análise estritamente jurídica do Fato do Príncipe ou da Teoria da Imprevisão, a Corte de Contas, sob a ótica da eficiência, avalia se a indenização ao particular é a medida que melhor protege o interesse público, confrontando o custo da compensação com os benefícios de manter a execução do contrato. Essa visão, embora pragmática e alinhada com a busca pela eficiência, gera uma tensão com princípios como a segurança jurídica e a justa indenização, pois pode levar à priorização da preservação dos cofres públicos em detrimento da recomposição integral do prejuízo do contratado, conforme a literatura jurídica aponta (DI PIETRO, 2025, p. 553).

jurídica". O Fato do Príncipe é, em sua essência, uma teoria de justiça contratual que busca evitar que o particular seja o único a arcar com os custos de uma decisão estatal que beneficia a coletividade.

A atuação do TCU, em muitos casos, parece priorizar a preservação do erário em detrimento da justa compensação, reforçando a tese de que a teoria é frágil na prática, tal como demonstra o quadro abaixo:

Casos analisados do TCU

Julgado	Ano	Resultado do Julgamento
Acórdão nº 1465/2013-Plenário	2013	Recomendação para que a Administração Pública integre a matriz de riscos ao edital e ao contrato, definindo a responsabilidade pelos riscos.
Acórdão nº 320/2023-Plenário	2023	Determina que empresas estatais devem, obrigatoriamente, incluir a matriz de riscos em seus editais e contratos de obras e serviços de engenharia.
Acórdão nº 2.871/2022-Plenário	2022	Reforça que a ocorrência de álea econômica extraordinária exige comprovação da imprevisibilidade e da gravidade do evento, e que a indenização deve se limitar ao dano efetivo.
Acórdão nº 1.258/2023-Plenário	2023	Trata da necessidade de a Administração Pública analisar a matriz de risco e a teoria da imprevisão para justificar a recomposição do contrato em eventos de força maior.
Acórdão nº 1.407/2024-Plenário	2024	Analisa pleito de reequilíbrio em decorrência de alteração legislativa (Fato do Príncipe), exigindo um rigoroso nexo causal entre o ato estatal e o prejuízo do contratado.
Acórdão nº 2.112/2024-Plenário	2024	Aborda um pedido de reequilíbrio negado, com a justificativa de que o risco alegado já deveria ter sido absorvido pelo particular, reforçando a importância da alocação de riscos.
Acórdão nº 2.052/2024-Plenário	2024	Discute a Teoria da Imprevisão em contratos de concessão, enfatizando que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro não é automática e depende da análise de cada caso.
Acórdão nº 1.267/2025-Plenário	2025	Deliberação sobre reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de transporte, determinando a aplicabilidade do reajuste em razão da variação de preços.
Acórdão nº 1.260/2025-Plenário	2025	Julgado em um processo de solução consensual, o acórdão estabelece a necessidade de um teste de mercado para validar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão.
Acórdão nº 881/2025-Plenário	2025	Aborda a análise de riscos em projetos de concessão e PPP, destacando a elaboração da matriz de riscos como um dos principais produtos.
Acórdão nº 1194/2025-Plenário	2025	Relatório de auditoria operacional sobre a gestão de riscos na comunicação digital da Administração Pública Federal.

Julgado	Ano	Resultado do Julgamento
Acórdão nº 1182/2025- Plenário	2025	Julgamento sobre irregularidades em processo licitatório, mencionando a importância da matriz de riscos para o aperfeiçoamento das contratações.

Fonte: fonte própria

A análise qualitativa das decisões do TCU também revela que o Tribunal se mostra mais favorável à aplicação da teoria em casos de atos regulatórios (como a alteração de tarifas de pedágio) do que em casos de atos legislativos (como a criação de um novo imposto).

A razão para essa distinção é que os atos regulatórios são mais diretamente relacionados ao contrato e ao setor de atuação da entidade contratante, enquanto os atos legislativos são mais genéricos. Essa distinção, no entanto, é arbitrária e não se sustenta na melhor doutrina, que afirma que o ato de império pode ser emanado de qualquer poder ou esfera de governo.

O Tribunal de Contas da União, em sua função de guardião da probidade e da economicidade, é um ator crucial, mas a sua atuação restritiva na aplicação do Fato do Príncipe cria um descompasso entre a teoria e a prática. A Corte atua como um desincentivo à busca pelo reequilíbrio, o que, a longo prazo, pode prejudicar a concorrência e a atratividade do mercado de contratos públicos.

O Fato do Príncipe, em última análise, é uma teoria que promove a confiança no Estado, e o rigor excessivo do TCU, embora com uma boa intenção, pode minar essa confiança, por fazer exigências que podem ser virtualmente insuperáveis.

A atuação do TCU também deve ser vista sob a ótica da governança pública. A boa governança exige que os riscos sejam alocados de forma justa e transparente entre as partes. A Teoria do Fato do Príncipe é um dos pilares dessa governança, pois garante que o Estado assuma os riscos que ele mesmo cria.

Uma resposta possível é que quando o TCU, por meio do seu rigor excessivo, transfere esses riscos para o particular, ele mina o princípio da boa governança e cria um ambiente de insegurança jurídica, onde a palavra do Estado perde valor.

A crítica à atuação do TCU não é um ataque à sua função, mas um convite ao aprimoramento. É necessário que a Corte de Contas atue como um agente de estabilidade e previsibilidade, e não como um obstáculo à justa recomposição. O Fato do Príncipe, em essência, é uma ferramenta de governança.

8 O FATO DO PRÍNCIPE: POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A SUPERAÇÃO DAS FRAGILIDADES E PARA A GOVERNANÇA DE RISCOS ESTATAIS

Diante das fragilidades na aplicação da Teoria do Fato do Príncipe, reveladas pela jurisprudência, torna-se imperativo não apenas diagnosticar o problema, mas propor soluções concretas que harmonizem a teoria com a prática. O caminho para um sistema mais justo e previsível exige a atuação coordenada da doutrina, da jurisprudência e dos órgãos de controle.

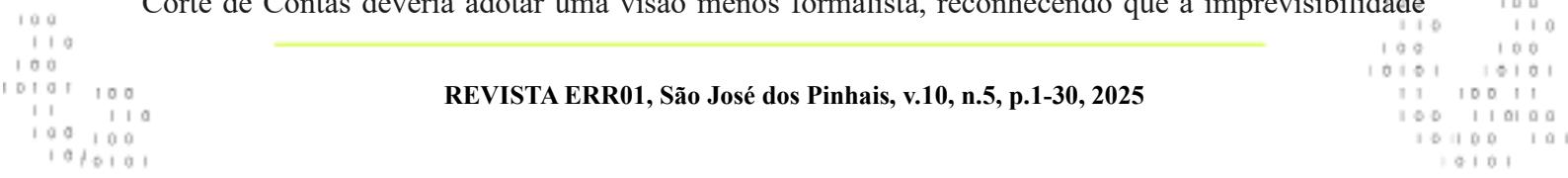
A Súmula Vinculante é uma inovação constitucional brasileira — resultante da Emenda Constitucional nº 45/2004 — cujo propósito central é harmonizar e estabilizar a interpretação de temas de ordem fundamental, buscando o "meio-termo ideal da estabilidade da jurisprudência" (LEAL, 1981, p. 2) ao potencializar o Direito judicado do Supremo Tribunal Federal (STF). Essencialmente, ela representa uma hibridização do sistema jurídico nacional, posicionando-o em um ponto intermediário entre o rigor da *Civil Law* (primado da norma) e a autoridade da *Common Law* (precedente judicial). O efeito primário da SV é a vinculação da Administração Pública e de todos os órgãos do Poder Judiciário (com exceção do próprio STF) a um entendimento constitucional cristalizado, conferindo eficácia *erga omnes* (para todos) à tese fixada pelo Tribunal.

Dessa forma, a Súmula Vinculante traduz-se em um poderoso instrumento de racionalização processual e de garantia da isonomia, pois a inobservância da orientação firmada "obriga, desnecessariamente, a iniciativa da parte, exigem-se ônus injustificáveis e requerer-se prestação jurisdicional que se poderia e deveria evitar" (MANCUSO, 2001, p. 335), fragilizando a força normativa da Constituição e a segurança do sistema.

Uma das propostas mais eficazes é a criação de uma Súmula Vinculante pelo Supremo Tribunal Federal ou de um Enunciado de Orientação Normativa pelo Tribunal de Contas da União. Tal enunciado poderia estabelecer os requisitos mínimos e objetivos para a aplicação do Fato do Príncipe em casos de alteração de tributos ou de regulamentação setorial, reduzindo a discricionariedade e o casuísmo. Essa medida, ao padronizar o entendimento, mitigaria a incerteza jurídica e daria maior segurança aos contratados para investirem em projetos de longo prazo com o Estado (FERNANDES, 2024).

Outra iniciativa fundamental seria a adoção de um "checklist" probatório para os pleitos de reequilíbrio. Este documento, que poderia ser desenvolvido pelo próprio TCU em colaboração com a Advocacia-Geral da União, listaria as evidências e análises técnicas necessárias para comprovar o nexo causal e o impacto financeiro. A medida evitaria o indeferimento de pleitos por "insuficiência de provas" e tornaria o processo mais transparente e eficiente para todas as partes (PINTO, 2025).

Além disso, o TCU poderia reavaliar a sua interpretação do conceito de "imprevisibilidade". A Corte de Contas deveria adotar uma visão menos formalista, reconhecendo que a imprevisibilidade



não se confunde com a "impossibilidade de prever", mas sim com a ausência de uma previsão razoável no cenário de contratação (MEDAUAR, 2024).

O risco de uma alteração legislativa substancial, mesmo que em tese possa ocorrer, "não é um risco ordinário de mercado, e a sua transferência unilateral para o contratado compromete o princípio da justa indenização" (CARVALHO FILHO, 2024, p. 121).

O aprimoramento da matriz de riscos na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) também é um caminho promissor. Embora a matriz não possa prever os riscos de um ato de império, ela pode estabelecer cláusulas de compensação ou mecanismos de ajuste automático para eventos de grande impacto, como variações tributárias ou regulatórias (DI PIETRO, 2025, p. 550).

A matriz de riscos, quando bem elaborada, pode atuar como uma primeira camada de proteção a própria Administração Pública, reservando a Teoria do Fato do Príncipe para os eventos verdadeiramente imprevisíveis e não alocados (JUSTEN FILHO, 2025).

A doutrina jurídica brasileira, por sua vez, deve continuar a aprofundar a distinção entre a álea econômica normal e a álea extraordinária, e dentro desta, entre a Teoria da Imprevistação e o Fato do Príncipe. Um esforço de consolidação doutrinária, com a publicação de estudos e artigos focados na aplicação prática e nos desafios impostos pela jurisprudência, contribuiria para aprimorar o entendimento de juízes, auditores e gestores públicos (MORAES, 2024).

A implementação de treinamentos e capacitações para gestores de contratos e para os próprios auditores do TCU seria outro passo crucial. O conhecimento teórico do instituto nem sempre se traduz em uma análise pragmática e justa nos casos concretos.

O treinamento, focado em estudos de caso e na análise de documentos contábeis e técnicos, poderia sensibilizar os atores para as nuances da aplicação da teoria e para a importância da sua justa aplicação na atração de investimentos e na eficiência da contratação pública (MARRARA; BARBOSA, 2020).

O Fato do Príncipe é, em sua essência, uma ferramenta de governança pública (CARVALHO FILHO, 2024). Uma boa governança exige que os riscos sejam alocados de forma justa e transparente entre as partes. Quando o TCU, por meio do seu rigor excessivo, transfere esses riscos para o particular, ele mina o princípio da boa governança e cria um ambiente de insegurança jurídica, onde a palavra do Estado perde valor (MEIRELLES, 2025). A crítica acadêmica à atuação do TCU não é um ataque à sua função, mas um convite ao aprimoramento.

Pelo exposto, é necessário que a Corte de Contas da União atue como um agente de estabilidade e previsibilidade, e não como um obstáculo à justa recomposição (JUSTEN FILHO, 2025). O Fato do Príncipe, como teoria, é um mecanismo de segurança. O seu desvirtuamento na prática, por meio do



rigor excessivo, é um desafio que deve ser superado em prol de uma Administração Pública mais transparente, eficiente e justa (DI PIETRO, 2025).

A jurisprudência sobre o tema deve, portanto, evoluir, assim como ocorre com a realidade e a percepção do tempo. O papel dos Tribunais, em especial do STF e do STJ, é o de garantir a primazia dos princípios constitucionais sobre os meros formalismos probatórios (BANDEIRA DE MELLO, 2025). A aplicação da teoria não deve se restringir a casos de prejuízo financeiro avultado, mas a qualquer hipótese em que a atuação do Estado, por meio de um ato geral e imprevisível, rompa a equação contratual de forma desproporcional.

A doutrina brasileira deve, ainda, aprofundar o diálogo com o direito comparado, analisando as soluções adotadas em outros sistemas jurídicos, como o francês e o norte-americano. A compreensão das diferentes abordagens para a alocação de riscos estatais pode fornecer *insights* valiosos para a construção de um modelo nacional mais robusto e eficaz (PINTO, 2012, p. 60).

Verificando o Direito Comparado a "Sovereign Acts Doctrine" norte-americana, por exemplo, embora com uma lógica oposta, nos ensina sobre a necessidade de definir, de forma clara, o que se entende por "ato soberano" (BRAUN, 2005, p. 135).

Em síntese, a superação das fragilidades da teoria na prática brasileira exige uma reforma multifacetada. É preciso atuar na esfera normativa, com a criação de enunciados e diretrizes; na esfera processual, com a definição de *checklists* probatórios; e na esfera interpretativa, com a adoção de uma postura menos formalista e mais atenta aos princípios da justiça e da equidade contratual.

A Teoria do Fato do Príncipe, em última análise, é uma manifestação da responsabilidade estatal em uma sociedade de riscos, e a sua aplicação justa é um termômetro da maturidade do Estado de Direito. A doutrina e a jurisprudência devem, portanto, caminhar lado a lado para garantir que o princípio, agora sob a égide da Constituição, não se esqueça da sua responsabilidade para com o cidadão (CRETELLA JÚNIOR, 1969).

O desafio é grande, mas a recompensa, em termos de segurança jurídica, eficiência administrativa e confiança nas relações entre Estado e particular, é ainda maior. O Fato do Príncipe, em sua essência, é uma promessa de que o Estado honrará os seus compromissos, mesmo diante das suas próprias decisões inesperadas. Garantir que essa promessa seja cumprida na prática é o principal desafio do Direito Administrativo contemporâneo.

A análise acadêmica aqui apresentada, calcada em uma rigorosa metodologia, aponta os caminhos para um futuro de maior previsibilidade, contribui de forma substancial para a construção de uma governança pública mais transparente e eficaz (MARTINS, 2020).

9 A TEORIA DA ÁLEA ADMINISTRATIVA: DISTINÇÕES E CONEXÕES

Para aprofundar a compreensão do Fato do Príncipe, é essencial diferenciá-lo da Teoria da Álea⁴ Administrativa. Embora ambas as doutrinas tratem do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a álea administrativa é um conceito mais amplo, que abarca o Fato do Príncipe como uma de suas espécies (GASIOLLA, 2014, p. 75).

A álea administrativa diz respeito a qualquer ato do Poder Público que, agindo como contratante, cause um ônus desproporcional à execução do contrato. O Fato do Príncipe, por outro lado, é um ato de império, geral e abstrato, emanado de qualquer esfera de poder.

Um exemplo de álea administrativa seria uma decisão unilateral da Administração Pública que, durante a execução do ajuste, determina a redução do escopo dos serviços sem a devida compensação, ou impõe uma prorrogação de prazo que onere o contratado (NIEBUHR, 2021, p. 302).

Neste caso, a ação é do próprio ente contratante, no exercício de sua prerrogativa de modificar unilateralmente o contrato. O que a distingue do Fato do Príncipe é a origem da medida: no Fato do Príncipe, o ato é de natureza diversa, como a criação de um imposto por lei federal. Ainda na álea administrativa, a origem é a própria conduta do órgão contratante. A indenização pela álea administrativa é, em tese, mais fácil de ser obtida, pois o nexo causal é mais direto e a responsabilidade da Administração é mais evidente.

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) reforça essa distinção ao tratar, em artigos diferentes, da necessidade de reequilíbrio por eventos supervenientes (Teoria da Imprevisão) e das alterações unilaterais dos contratos (Álea Administrativa).

Reforçando, o Fato do Príncipe, por sua vez, está inserido de forma mais sutil na legislação, como um dos motivos para o reequilíbrio extraordinário. É crucial que o aplicador da lei e os órgãos

⁴ A Álea Administrativa é uma categoria de risco extraordinário e extracontratual que incide sobre os contratos administrativos, mas com uma distinção fundamental: sua origem está diretamente ligada a um ato do Poder Público. Trata-se de um tipo de risco que não pode ser previsto no momento da licitação ou da assinatura do contrato, sendo, portanto, um evento imprevisível e de consequências incalculáveis. Diferentemente da álea econômica comum, que se manifesta por meio de flutuações de mercado ou crises globais, a álea administrativa advém de uma decisão estatal que afeta a equação econômico-financeira do ajuste. O Fato do Príncipe, que é um ato geral e abstrato de um dos poderes do Estado, é considerado uma espécie de álea administrativa. A doutrina brasileira consolidou essa tipologia para garantir que a indenização seja aplicada de forma precisa, já que o ônus financeiro decorre da própria atuação soberana do Estado e não de riscos inerentes à atividade empresarial. A aplicação da álea administrativa no Direito brasileiro é vista como um mecanismo de justa compensação, protegendo o particular de prejuízos causados por decisões estatais que visam ao benefício coletivo. A jurisprudência, em especial a do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário nº 902.910/GO, reforça a natureza indenizável de um ato de império, como a majoração de um tributo, que impacta diretamente o contrato. No entanto, a aplicação prática da teoria, especialmente em órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU), enfrenta um alto rigor probatório. O TCU, em sua função de guardião do erário, atua sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), exigindo um nexo causal direto entre o ato estatal e o prejuízo, o que, na prática, torna a aplicação do Fato do Príncipe uma exceção. Essa tensão entre a validade teórica e a aplicabilidade prática é um dos principais dilemas da álea administrativa no Brasil, um mecanismo que, embora essencial, é fragilizado pelo rigor fiscalizatório e pela complexidade de sua prova.

de controle não confundam os conceitos, para que a justa recomposição seja sempre garantida, independentemente da origem do desequilíbrio (JUSTEN FILHO, 2025).

A álea administrativa está diretamente ligada à noção de risco administrativo e à própria natureza do contrato público, que, diferentemente do contrato privado, não é pautado pela paridade das partes. O Estado goza de prerrogativas, como a alteração unilateral do contrato, mas em contrapartida, tem o dever de indenizar o particular caso essa prerrogativa lhe cause um prejuízo desproporcional. A álea administrativa é o risco do exercício dessas prerrogativas (CARVALHO FILHO, 2024).

A Teoria do Fato do Príncipe, por outro lado, é a álea do risco soberano, ou seja, o risco das decisões de governo que não se confundem com o exercício do poder de polícia ou das prerrogativas contratuais.

A distinção é mais do que uma formalidade teórica. Ela tem um impacto prático enorme na análise da causa do desequilíbrio. O TCU, por exemplo, é mais propenso a reconhecer um pleito de reequilíbrio por álea administrativa, uma vez que a responsabilidade do órgão contratante é mais evidente.

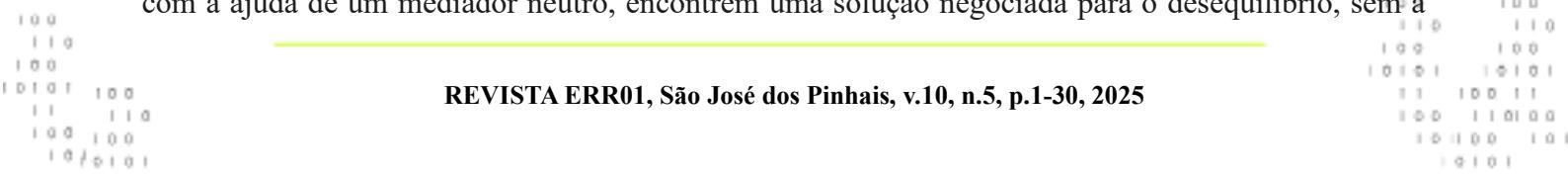
Já os pleitos por Fato do Príncipe, como visto na análise da jurisprudência, enfrentam um ceticismo maior, pois a Corte exige a prova de que um ato de natureza geral e abstrata foi a causa direta e exclusiva do prejuízo. A ausência de uma padronização na análise desses pleitos leva à insegurança jurídica e à desconfiança por parte dos contratados.

10 O FATO DO PRÍNCIPE: A ARBITRAGEM E A MEDIAÇÃO COMO MECANISMOS DE SUPERAÇÃO

Em face das dificuldades de se obter o reequilíbrio pela via administrativa ou judicial, a arbitragem e a mediação têm se mostrado como alternativas eficazes para a resolução de disputas em contratos administrativos, inclusive as decorrentes da Teoria do Fato do Príncipe. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), em seu art. 151, incentiva a utilização desses meios alternativos de resolução de controvérsias.

A arbitragem, em particular, oferece um ambiente mais técnico e especializado para a análise de pleitos de reequilíbrio. Diferentemente do Judiciário e do TCU, que atuam em um ambiente mais generalista, a câmara de arbitragem é composta por especialistas em contratos de infraestrutura, engenharia e finanças. Isso permite uma análise mais aprofundada das complexas planilhas de custo, dos impactos de atos regulatórios e da prova do nexo causal, superando as dificuldades enfrentadas na via tradicional (NIEBUHR, 2021, p. 750).

A mediação, por sua vez, é um mecanismo de resolução mais flexível. Ela permite que as partes, com a ajuda de um mediador neutro, encontrem uma solução negociada para o desequilíbrio, sem a



necessidade de um julgamento. Em casos de Fato do Príncipe, a mediação pode ser uma ferramenta poderosa para evitar um litígio prolongado e oneroso.

Ao invés de um embate entre o particular e o Estado, a mediação permite que as partes, com um mediador técnico, analisem de forma conjunta a melhor solução para o problema, buscando a continuidade do serviço público (GABARDO, 2024, p. 195).

A adoção da arbitragem e da mediação como mecanismos para a resolução de pleitos de reequilíbrio, inclusive os decorrentes da Teoria do Fato do Príncipe, é um sinal de maturidade da Administração Pública brasileira. O Estado, ao reconhecer que a via tradicional pode ser lenta e ineficiente, demonstra a sua preocupação com a segurança jurídica e a atratividade do mercado de contratos. Os órgãos de controle, como o TCU, também têm reconhecido a validade da arbitragem para a resolução desses conflitos, desde que a cláusula compromissória esteja prevista no edital e no contrato.

É crucial, contudo, que a cláusula de arbitragem seja bem redigida e que o contrato preveja de forma clara quais disputas poderão ser submetidas à arbitragem. A arbitragem pode ser uma solução mais rápida, técnica e especializada, mas, se não for bem gerenciada, pode se tornar tão custosa e morosa quanto a via judicial.

A arbitragem também oferece uma vantagem significativa em relação à publicidade dos processos. Diferentemente dos processos judiciais e do TCU, que são públicos, os procedimentos arbitrais são, em sua maioria, confidenciais. Essa confidencialidade permite que as partes discutam os termos do reequilíbrio sem a pressão da opinião pública, o que pode ser um fator decisivo para a Administração Pública, que muitas vezes é relutante em conceder reequilíbrios por medo de ser acusada de "beneficiar" o particular.

Apesar dos benefícios, o uso da arbitragem e da mediação ainda enfrenta alguns desafios. O principal deles é a falta de confiança por parte de alguns gestores públicos, que temem ser responsabilizados por um acordo arbitral. A solução para esse problema passa pela capacitação dos gestores, pela criação de diretrizes normativas e pelo reforço da segurança jurídica dos acordos arbitrais.

A arbitragem pode ser o futuro da resolução de conflitos em contratos públicos, e a sua consolidação no Brasil é um passo importante para aprimorar a Teoria do Fato do Príncipe.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria do Fato do Príncipe, embora com raízes históricas, permanece vital e atual no ordenamento jurídico brasileiro. A sua evolução, impulsionada pela constitucionalização do Direito



Administrativo e pela moderna legislação de licitações, demonstra que o equilíbrio entre o poder de império do Estado e as garantias do particular é um princípio fundamental.

A nova Lei nº 14.133/2021, ao passo que não a menciona explicitamente, reforça o arcabouço para a sua aplicação, especialmente em um cenário de matriz de riscos e de uma administração mais eficiente.

A jurisprudência, por sua vez, continuará a desempenhar um papel fundamental na delimitação precisa dos casos da sua aplicabilidade. A complexidade da teoria, que exige a análise de elementos como generalidade, imprevisibilidade e nexo causal, não a torna obsoleta, mas, ao contrário, ressalta a importância de um estudo contínuo e aprofundado para a sua correta aplicação. A teoria se mantém como um farol de justiça e equidade nas relações contratuais, assegurando que as ações soberanas do Estado não se traduzam em ônus injustificado para o particular.

A Análise Crítica da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) revelou que, na prática, a aplicação da teoria é severamente condicionada por um rigor probatório e por interpretações restritivas que, em muitos casos, esvaziam o instituto. O TCU, em sua função de guardião dos cofres públicos, exige a demonstração de um nexo causal direto e de uma imprevisibilidade quase absoluta, criando um ambiente de insegurança que desincentiva a busca pelo reequilíbrio.

Esse trabalho acadêmico conclui que a Teoria do Fato do Príncipe é um mecanismo de segurança jurídica de extrema importância, mas que a sua fragilidade na prática é um desafio a ser superado.

É necessário que a doutrina, a jurisprudência e os órgãos de controle, como o TCU, caminhem juntos para garantir que a justa indenização não seja uma exceção, mas a regra, honrando o princípio da isonomia em face dos encargos públicos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ronaldo de Medeiros e. Ato Administrativo, Ato-Fato Administrativo. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, RJ, (6), 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2025.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRAUN, Richard J. *The Sovereign Acts Doctrine in Public Contracts*. **Public Contract Law Journal**, v. 35, n. 1, p. 119-140, Fall 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

CHAPUS, René. *Droit du contentieux administratif*. 11. ed. Paris: Montchrestien, 2001.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia Referencial para Identificação, Quantificação e Mitigação de Superfaturamento em Contratos de Bens e Serviços**. Brasília, DF: CGU, 2024.

CONSEIL D'ÉTAT (França). Acórdão "Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux". CE 30 mars 1916.

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. São Paulo: Atlas, 2025.

FERNANDES, Jorge. **O Fato do Príncipe e o Equilíbrio Econômico-Financeiro nos Contratos Administrativos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2024.

GABARDO, Emerson. **Teoria da Arbitragem e do Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2024.

GASIOLLA, Gustavo Gil. O fato do princípio no sistema de tutela dos contratos administrativos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 1, n. 1, p. 69-84, 2014.

GAUTHIER, Jean. *Le principe de la sécurité juridique en droit public*. 2. ed. Paris: LGDJ, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

LEAL, Victor Nunes. **Problemas de controle de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.



MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Antonio D'Elia. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2017.

MARRARA, Thiago; BARBOSA, Allan Fuezi de Moura. Responsabilidade do Estado "pelo" contrato: reflexões a partir da responsabilidade do contratante por lacunas e erros em concessões de serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, p. 101-120, 2020.

MARTINS, Urá Lobato. Contornos da (in) aplicabilidade da teoria do fato príncipe no direito tributário. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 6, n. 2, p. 21-38, jul./dez. 2020.

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

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. 1.

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

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

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

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

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

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Gestão de Riscos e Contratos Públicos**. 1. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2025.

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

STF. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 902.910/GO**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 02/03/2021, DJe de 02/03/2021.

STJ. **Em debate virtual, ministro Kukina fala do fato do princípio e da judicialização em torno do coronavírus**. Notícia publicada em 17 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 05 set. 2025.

TC de Portugal. *Acórdão n.º 52/2024, de 15/01/2024*.

UNITED STATES. COURT OF APPEALS FOR THE FEDERAL CIRCUIT. *Yankee Atomic Elec. Co. v. United States*. 385 F.3d 1353 (Fed. Cir. 2004).

UNITED STATES. SUPREME COURT. *United States v. Winstar Corp.* 518 U.S. 839 (1996).