

A VARIAÇÃO CAMBIAL E O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: LIMITES E APLICAÇÕES SEGUNDO O
ACÓRDÃO Nº 8032/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO¹

*EXCHANGE RATE VARIATION AND THE ECONOMIC-FINANCIAL REBALANCING
IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS: LIMITS AND APPLICATIONS ACCORDING TO
RULING N. 8032/2023 OF THE BRAZILIAN FEDERAL COURT OF ACCOUNTS*

Diogo Basilio Vailatti²

Letícia Ideriha Vilas Boas³

RESUMO: O estudo analisa a influência da variação cambial no reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, com base no Acórdão nº 8032/2023 do Tribunal de Contas da União. A pesquisa enfatiza os limites para a concessão de reequilíbrio diante da oscilação cambial, considerada, pela jurisprudência, um risco previsível e inerente ao mercado. Conforme o entendimento do Tribunal, o reequilíbrio é cabível apenas em casos excepcionais, quando a variação cambial impacta de forma significativa a execução contratual. O trabalho também diferencia os instrumentos de reajuste e repactuação da teoria da imprevisão, aplicável a situações extraordinárias. A metodologia utilizada envolve análise de jurisprudência, doutrina e legislação, buscando esclarecer as possibilidades de revisão financeira dos contratos públicos, respeitando os princípios da segurança jurídica e da eficiência administrativa.

Palavras-chave: variação cambial — reequilíbrio econômico-financeiro — contratos administrativos — acórdão nº 8032/2023 — teoria da imprevisão

ABSTRACT: The study examines the influence of exchange rate fluctuations on the economic-financial rebalancing of administrative contracts, based on Ruling n. 8032/2023 of the Federal Court of Accounts of Brazil. The research highlights the limits for granting rebalancing in the face of exchange rate variations, which jurisprudence considers a foreseeable risk inherent to the market. According to the Court's understanding, rebalancing is only admissible in exceptional cases, when the exchange rate fluctuation significantly affects contract performance. The study also distinguishes between the mechanisms of price adjustment and renegotiation and the theory of unforeseeability, which applies to extraordinary circumstances. The methodology employed involves the analysis of case law, legal doctrine, and legislation, aiming to clarify the conditions for financial revision of

¹ Recebido em 17/06/2025 E aprovado em 09/12/2025.

² Pós-Doutorado em Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador do Município de Diadema aprovado em concurso público de provas e títulos. Advogado. Professor na graduação e membro do Núcleo Docente Estruturante do curso de Direito do IBMEC-SP. Coordenador da Pós-Graduação em Direitos Humanos na Legale. Professor em diversos cursos de Pós-Graduação. Ampla atuação como docente em cursos preparatórios para OAB e concursos públicos, além de experiência em implementação e coordenação de Núcleo de Prática Jurídica. Autor. Palestrante. Conferencista.

³ Mestranda em Direito Administrativo na PUC-SP. Bacharel em Direito pelo IBMEC-SP. Advogada com atuação especializada na área de Construção e Infraestrutura.

public contracts, in accordance with the principles of legal certainty and administrative efficiency.

Keywords: exchange rate variations — economic-financial rebalancing — administrative contracts — ruling n. 8032/2023 — unpredictability theory

I. Introdução

O contrato administrativo, celebrado entre a Administração Pública e os particulares, possui uma regra geral: a necessidade de manter a equação econômico-financeira pactuada ao longo de sua execução, em respeito aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da eficiência e o *pacta sunt servanda*.

O princípio do *pacta sunt servanda* garante a segurança jurídica, mas a aplicação irrestrita deste princípio, sem qualquer tipo de mitigação ou exceção pode inviabilizar determinados contratos, uma vez que uma das partes poderia ser obrigada a assumir riscos intoleráveis, colocando em risco até mesmo sua sobrevivência.

Diante desse cenário, o reequilíbrio econômico-financeiro se configura como um mecanismo que visa restaurar a equidade contratual sempre que eventos alterem substancialmente as condições originalmente pactuadas. Contudo, sua aplicação não deve ser confundida com variações de natureza ordinária, como a oscilação cambial, que é um risco inerente ao contexto econômico global.

O Acórdão nº 8032/2023 do Tribunal de Contas da União (TCU)⁴ reafirma o entendimento consolidado tanto pelos Tribunais de Contas quanto pelo Poder Judiciário de que a simples variação cambial, por ser um fator ordinário e previsível, não constitui, por si só, motivo justo para a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos. Essa decisão destaca a importância da previsibilidade e da gestão de riscos em contratos que envolvem moedas estrangeiras.

Com base nessa decisão, o presente estudo tem como objetivo investigar os limites e as aplicações do reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de variação cambial em contratos administrativos, à luz da jurisprudência consolidada pelo TCU, especificamente pelo Acórdão nº 8032/2023.

No que tange à estrutura do trabalho, o primeiro capítulo apresentará os fundamentos teóricos do reequilíbrio econômico-financeiro, abordando os conceitos do reajuste, da repactuação e da teoria da imprevisão. O segundo capítulo, por sua vez, será dedicado à análise

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 jul. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/8032%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 15 ago. 2024.

do Acórdão nº 8032/2023, apresentando como o TCU aplicou determinados conceitos ao caso concreto e destacando as condições específicas para o reequilíbrio em face da variação cambial.

Adicionalmente, este trabalho adotará como recorte metodológico a aplicação da Lei nº 14.133/2021, a qual dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Vale ressaltar que quando houver referências aos dispositivos da legislação anterior (Lei nº 8.666/1993), será feita a correspondência com os artigos da nova lei, de modo a manter a contemporaneidade e aplicabilidade da pesquisa.

Por fim, vale ressaltar também que neste trabalho não serão tratados os contratos administrativos em que, embora firmados em moeda nacional, a execução dos serviços seja realizada no exterior. Nesses casos, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF)⁵, há o reconhecimento da necessidade de concessão do reequilíbrio econômico-financeiro em razão da variação cambial, visto que os custos decorrentes da prestação de serviços em moeda estrangeira impactam diretamente o equilíbrio das obrigações contratuais. Dessa forma, o foco deste estudo estará restrito aos contratos celebrados e executados integralmente no território nacional.

2. Fundamentos do reequilíbrio econômico-financeiro

2.1 *Definição e relevância do reequilíbrio econômico-financeiro*

Ao contratar um particular, a Administração Pública firma o contrato administrativo, o qual é um acordo destinado a atender e proteger os interesses públicos, como, por exemplo, a prestação de serviços, a execução de obras ou o fornecimento de bens.

Os contratos administrativos são caracterizados pela presença das cláusulas exorbitantes, as quais conferem prerrogativas para a Administração Pública⁶ modificar, extinguir, fiscalizar, aplicar sanções, ocupar bens e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto contratual, sempre visando a satisfação das necessidades coletivas.

No entanto, por mais que a Administração Pública detenha esse poder, deve ser preservada a relação entre o particular e o ente que celebraram o contrato. Sendo que os direitos e deveres estabelecidos contratualmente devem ser proporcionais, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro, também conhecido como equação econômico-financeira.

O reequilíbrio econômico-financeiro se trata de um princípio que visa preservar a equidade entre as partes, corrigindo eventuais distorções nas condições originalmente ajustadas

⁵ De acordo com a decisão do ARE 1.295.334/DF, os contratos administrativos firmados em real e executados no exterior são passíveis de repactuação. Isso ocorre quando há variação cambial significativa e inesperada, ocasionando oneração excessiva e rompimento da equação econômico-financeira firmada, o que justifica o reequilíbrio do contrato.

⁶ NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 380.

causadas por diversos fatores⁷, como, por exemplo, mudanças econômicas drásticas, inflação e variação cambial, para restabelecer as condições de equilíbrio inicialmente previstas, assegurando a justa execução das obrigações pactuadas.

Atentar-se ao fato de que não se trata apenas do equilíbrio das condições originárias do contrato, mas da preservação destas condições ao longo de sua execução⁸, sendo mantida a estabilidade na relação entre o particular e a Administração Pública.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal (CF), reforça a ideia de que a Administração Pública deve respeitar e manter o equilíbrio das condições pactuadas para não penalizar o contratado.

O reequilíbrio é uma aplicação prática do princípio da segurança jurídica e da eficiência, assegurando que o contrato administrativo permaneça exequível e que o interesse público seja atendido sem onerar indevidamente o particular, o qual deve receber tratamento justo e proporcional.

Após compreender a definição e a relevância do reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos, é fundamental abordar os mecanismos específicos que possibilitam sua manutenção ao longo da execução contratual, como o reajuste e a repactuação.

2.2 Reajuste e repactuação em contratos administrativos

Segundo o entendimento do Acórdão nº 1431/2017 do TCU, a figura do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato abrange a teoria da imprevisão (ou recomposição), do reajuste e da repactuação⁹.

O reajuste assegura a manutenção do poder de compra do valor contratual ao longo do tempo, ajustando-o para refletir a variação inflacionária ou outros índices previamente estabelecidos sem alterar as condições originalmente pactuadas, conforme nos arts. 6º, inciso LVIII¹⁰, e 136, inciso I¹¹, da Lei 14.133/2021.

⁷ PIRES, Antonio Cecilio M. Direito administrativo, 2ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013. p. 64.

⁸ FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 301.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1431/2017. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 05 de set. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1431%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 21 ago. 2024.

¹⁰ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais;

¹¹ Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:

I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato; (...)

Essa manutenção do contrato resulta de um fator interno previsto no contrato, sendo destinada a impedir que o contratado incorra um ônus excessivo e indevido durante a execução do acordo.

O reajuste envolve um risco que é considerado comum e previsível. Assim, ele não representa uma modificação do contrato, mas sim a aplicação de uma cláusula existente, com a finalidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro acordado.

A repactuação, por sua vez, é a uma revisão mais ampla dos valores contratuais, podendo incluir reajustes e abrangendo a realização de custos decorrentes de alterações nos insumos ou na mão de obra, conforme definido na composição do contrato.

Essa manutenção dos preços tem como objetivo assegurar que os valores contratados permaneçam adequados e justos ao longo do tempo considerando alterações no mercado, como mudanças salariais, encargos sociais ou outros elementos que impactem diretamente o custo da prestação de serviços, conforme o artigo 6º, inciso LIX, da Lei 14.133/2021¹².

Para que a repactuação seja válida se faz necessária que a variação dos custos seja comprovada de forma detalhada com base na planilha de custos e formação de preços previamente aprovada.

A principal distinção entre o reajuste e a repactuação reside no fato de que o reajuste opera de forma automática, com base nos índices previamente estabelecidos no edital, enquanto a repactuação exige a demonstração da variação dos custos contratuais, conforme previsto na Planilha de Custos e Formação de Preços, sendo a correção limitada ao montante efetivamente comprovado pela parte interessada, sendo este instituto aplicável unicamente aos contratos de prestação de serviços contínuos¹³.

Após estudar os mecanismos de reajuste e repactuação, que buscam assegurar a preservação do equilíbrio nos contratos administrativos diante de variações previsíveis de custos, é necessário aprofundar a análise sobre as situações em que eventos inesperados e extraordinários possam impactar a execução contratual. No próximo capítulo, será discutida a aplicação dessa teoria no âmbito dos contratos administrativos.

¹² Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1309/2006. Primeira Câmara. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Sessão de 23 de maio de 2006. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1309%2520ANOACORDAO%253A2006%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2. Acesso em: 24 ago. 2024.

2.3 A teoria da imprevisão

É importante destacar que o reajuste e a repactuação não são instrumentos suficientes, por si só, para cobrir todas as situações que podem impactar a execução contratual. Existem cenários em que eventos extraordinários, completamente alheios à previsão das partes, tornam a continuidade do contrato excessivamente onerosa para uma delas.

Nesses casos excepcionais, como nos de força maior, caso fortuito ou fato príncipe, a teoria da imprevisão pode ser invocada como um mecanismo de proteção contratual. Embora esses eventos não sejam detalhados aqui, eles afetam diretamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, exigindo uma análise criteriosa de suas implicações. É justamente nesse contexto que entra o conceito de álea em contratos administrativos.

A álea refere-se aos eventos futuros e incertos que podem provocar o desequilíbrio de um contrato. Esses acontecimentos, fora do controle das partes envolvidas, podem surgir ao longo da execução do contrato e impactar sua execução financeira.

Quando se fala em álea, normalmente distingue-se entre álea ordinária e extraordinária. A ordinária ou normal trata-se da ocorrência de uma situação futura e desfavorável, porém previsível e suportável; já a álea extraordinária trata-se de situação futura e imprevisível, sendo, portanto, um risco impossível de ser previsto e de onerosidade excessiva para um ou os dois lados da relação contratual¹⁴ para um ou os dois lados da relação contratual.

A álea extraordinária pode ser dividida em dois tipos: álea administrativa e álea econômica. A primeira refere-se aos riscos decorrentes de alterações unilaterais impostas pela Administração Pública, amparada pela teoria do fato príncipe. Já a teoria da álea econômica é aplicada para eventos imprevisíveis, inevitáveis e externos ao contrato que causam um desequilíbrio grave para a relação contratual¹⁵.

Segundo o trecho acima transcrito, a teoria da imprevisão é aplicada quando ocorre uma álea econômica, ou seja, um evento que afeta significativamente o equilíbrio do contrato. Essa teoria teve sua origem no Conselho de Estado Francês, fundamentada na cláusula *rebus sic stantibus*¹⁶.

O princípio da *rebus sic stantibus* estabelece que as obrigações contratuais se mantenham enquanto as condições existentes no momento da celebração do contrato permaneçam inalteradas. Contudo, se ocorrerem eventos imprevisíveis e extraordinários que alterem

¹⁴ DINIZ, Maria H. Dicionário jurídico universitário. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 36.

¹⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 288.

¹⁶ “Rebus sic stantibus” é uma expressão em latim que se refere à cláusula contratual baseada na premissa de que o devedor só deve cumprir o contrato caso as condições econômicas vigentes no momento da sua assinatura permaneçam inalteradas. Dessa forma, em contratos de execução continuada ou diferida, se a obrigação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, gerando grande vantagem para a outra parte, devido a eventos extraordinários e imprevisíveis, o devedor poderá solicitar a rescisão do contrato (LUZ, Valdemar P da. Dicionário jurídico. Barueri: Editora Manole, 2022. p. 324).

significativamente a base objetiva do contrato, as partes podem pleitear sua revisão, a fim de restabelecer o equilíbrio originalmente pactuado.

Assim, surge a teoria da imprevisão, que permite a revisão de contratos quando se verifica que tais acontecimentos geraram um ônus desproporcional a uma das partes, garantindo a equidade nas relações contratuais em face das incertezas do futuro.

A possibilidade de recomposição do contrato com base na teoria da imprevisão encontra-se expressamente prevista no art. 124 da Lei 14.133/2021¹⁷.

O referido artigo de lei aborda a teoria da imprevisão, a força maior, o caso fortuito e o fato do príncipe, com o objetivo de garantir ao particular o seu direito de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o qual, conforme disposto anteriormente, tem assento constitucional previsto no artigo 37, inciso XXI, da CF.

Sobre a teoria da imprevisão, é aplicável para acontecimentos externos que não tornam impossível a execução do contrato, mas que geram graves e injustos prejuízos dada a álea econômica extraordinária e extracontratual¹⁸.

Sendo assim, a teoria da imprevisão é o princípio que busca proteger o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos diante de eventos inesperados e imprevisíveis que tornam a execução do contrato excessivamente onerosa para uma das partes, geralmente para o particular.

A teoria da imprevisão, o reajuste e a repactuação são instrumentos jurídicos que operam dentro do princípio do reequilíbrio econômico-financeiro, cada qual abordando aspectos específicos que podem impactar o equilíbrio do contrato.

A teoria da imprevisão, diferentemente dos mecanismos de reajuste e repactuação, os quais lidam com oscilações previsíveis de preços e custos, trata de situações extraordinárias que afetam o equilíbrio contratual de maneira mais profunda e inesperada.

A preservação do reequilíbrio econômico-financeiro é essencial para assegurar que as condições pactuadas inicialmente sejam mantidas ao longo da execução contratual.

No próximo capítulo, no qual se estudará o recente Acórdão nº 8032/2023 do TCU, será aprofundada a análise da teoria da imprevisão no contexto dos contratos administrativos, com uma ênfase especial em seus fundamentos legais, suas condições de aplicabilidade e os limites impostos pela jurisprudência e pela doutrina. Além disso, serão também discutidos o controle de constitucionalidade e legalidade exercido pelo TCU em relação ao referido Acórdão.

¹⁷ Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: II - por acordo entre as partes: d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

¹⁸ COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. p. 375)

Importante destacar que todos os pontos em questão serão essenciais para se chegar ao objetivo final de análise do presente tema, uma vez que são premissas para se compreender o julgamento realizado pelo TCU e os critérios ali definidos.

3. Análise do acórdão nº 8032/2023 do TCU

3.1 Um breve resumo do caso

O Acórdão nº 8032/2023 proferido pela Primeira Câmara do TCU trata dos recursos de reconsideração interpostos pela empresa Domain contra o Acórdão nº 4125/2019 proferido pela Primeira Câmara deste mesmo tribunal.

O caso envolve uma tomada de contas especial instaurada devido a uma alegada irregularidade no pagamento de indenização contratual pela Codesp à empresa Domain, a título de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob alegação de variação cambial imprevisível.

A empresa Domain, contratada para prestar serviços de informática, incluindo a migração e aquisição de novas licenças de produtos da Oracle, solicitou a revisão do valor do contrato por quatro vezes, alegando prejuízos devido à desvalorização do real frente ao dólar.

Nas três primeiras ocasiões, o pedido foi negado pela Codesp com base em pareceres do setor técnico e jurídico. Na quarta tentativa, cerca de um ano após o primeiro indeferimento, a solicitação foi aprovada, desta vez baseando-se exclusivamente em pareceres jurídicos, sem a devida consulta ao setor técnico.

Essa aprovação resultou em um pagamento de R\$ 1.209.689,34 à empresa Domain, que foi considerado irregular pelo TCU. A decisão inicial determinou que os responsáveis fossem solidariamente condenados ao ressarcimento do débito, além da aplicação de multas individuais. Os responsáveis, insatisfeitos, interpuseram recursos de reconsideração contra o aludido Acórdão nº 4125/2019.

O relator, Ministro Benjamin Zymler, no item IV. 4, destaca a análise da culpabilidade dos gestores envolvidos, ressaltando que a responsabilização não exige a comprovação de má-fé, mas sim de culpa, sendo suas modalidades negligência, imprudência ou imperícia.

O ministro considera que houve erro grosseiro por parte dos gestores ao autorizarem o pagamento de uma indenização considerada indevida, contrariando pareceres técnicos anteriores que indicavam a ausência de justificativa para o reequilíbrio econômico-financeiro devido à variação cambial.

Os responsáveis deveriam ter se atentado para o fato de que as disposições contratuais não estabeleciam qualquer vinculação entre o preço contratado e o dólar, prevendo apenas a indexação pelo IPCA. Além disso, havia uma clara tendência de desvalorização do real, o que

configurava uma “álea econômica ordinária”, ou seja, um risco típico da atividade econômica que não justificava a concessão de reequilíbrio, conforme tema abordado no capítulo anterior.

O relator concluiu que o pagamento da indenização foi indevido e não comprovado, visto que a empresa Domain não apresentou evidências concretas de prejuízos decorrentes da variação cambial. Também, o pagamento foi autorizado sem a devida consulta ao setor técnico, que havia previamente solicitado o pedido da empresa por três vezes. Zymler, portanto, negou provimento aos recursos apresentados.

O voto do relator foi proferido no sentido de acompanhar as conclusões da unidade técnica e do Ministério Público, mantendo a condenação dos responsáveis ao ressarcimento do valor pago indevidamente e à aplicação de multas. Ele reitera que a decisão tomada pelo colegiado da Codesp de aprovar o pagamento da indenização contrariou pareceres técnicos e jurídicos anteriores e configurou erro grosseiro, o que justifica a responsabilização dos envolvidos.

Com o resumo do caso abordado no aludido Acórdão, o qual trouxe as premissas necessárias para tratar do tema principal da pesquisa, a seguir será apresentada uma análise mais detalhada dos fundamentos do voto do relator. Este estudo permitirá uma compreensão mais aprofundada das razões que sustentaram a decisão e a aplicação dos fundamentos jurídicos.

Serão explorados os argumentos centrais e as implicações jurídicas da decisão, com foco especial nas interpretações e recomendações que influenciam a aplicação da variação cambial como fator de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Essa análise visa proporcionar uma visão crítica sobre a adequação das diretrizes estabelecidas e suas repercussões práticas para as partes envolvidas.

3.2 Sobre a variação cambial

No voto do relator é argumentado que a variação cambial, por si só, não justifica a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos.

Em um regime flutuante, como o adotado pelo Brasil, a oscilação da moeda estrangeira é um risco ordinário, previsível e inerente a qualquer atividade econômica que envolva transações em moeda estrangeira. Esse tipo de variação reflete a dinâmica natural do mercado e não pode ser considerado um evento extraordinário ou imprevisível que permita a revisão de um contrato firmado com a Administração Pública.

O relator sustenta que o artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/93¹⁹, permite a revisão contratual apenas em circunstâncias excepcionais, onde haja a ocorrência de fatos

¹⁹ Atual artigo 124, inciso II, alínea “d”, da Lei 14.133/2021.

imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, que causem uma onerosidade excessiva.

Zymler enfatiza que a variação cambial não se enquadra nessas hipóteses, pois sua ocorrência é comum e esperada em um cenário econômico globalizado, especialmente num país que opera sob um regime de câmbio flutuante. As flutuações do câmbio são, portanto, parte da “álea ordinária” do negócio, ou seja, são riscos normais e assumidos pelas partes no momento da celebração do contrato, conforme conceito explorado no capítulo anterior.

O relator também menciona que a própria jurisprudência do TCU reforça o entendimento de que a mera alteração do valor da moeda, em um contexto de câmbio flutuante, não é motivo suficiente para revisão de contratos.

Zymler cita precedentes do TCU, como os Acórdãos nº 1431/2017 e 1085/2015, ambos proferidos pelo Plenário, que consolidam o entendimento de que as meras variações cambiais são eventos normais e previsíveis, e que não configuram situações extraordinárias ou imprevisíveis que justifiquem o reequilíbrio econômico-financeiro.

A jurisprudência tem consolidado a posição de que as variações cambiais, em um regime de câmbio flutuante, são eventos previsíveis e inerentes ao risco ordinário dos negócios, como ocorreu na Apelação Cível nº 0032183-04.2001.4.03.6100/SP, julgada em 2012 pelo TRF da 3ª Região²⁰.

Em consonância com a jurisprudência anterior, o Acórdão nº 2837/2010 proferido pelo Plenário do TCU diz que:

De fato, a mera variação cambial, em regime de câmbio flutuante, não configura causa excepcional de mutabilidade dos contratos administrativos. A variação diária dos índices não autoriza pleitos de recomposição de preços, dada a sua ampla previsibilidade. Caso contrário, no regime de câmbio flutuante, todos os processos em que houvesse variação positiva poderiam ensejar solicitações de recomposição de preços, o que não ocorre. (BRASIL, 2010.)²¹

Esse consenso jurisprudencial visa assegurar a estabilidade jurídica e a previsibilidade nas relações contratuais, evitando que a Administração Pública seja indevidamente onerada.

Por se tratar de um risco que deve ser assumido pelas partes contratadas, não se justifica o reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos motivado pela variação

²⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível n. 0032183 04.2001.4.03.6100/SP. Desembargador Federal Mairan Maia. Julgado em 08 nov. 2012. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 22 set. 2024.

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2837/2010. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 27 out. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2837%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA-CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 25 ago. 2024.

cambial por ser um risco ordinário e previsível, não se enquadrando, portanto, na teoria da imprevisão, conforme o voto do Relator:

35. Pela variação ordinária do câmbio então demonstrada, tenho assim que a modificação do contrato conferida a posteriori pela Codesp, a título indenizatório, representou um reajuste, travestido de revisão. Mais uma vez, a **monta da variação do valor da moeda** – ainda mais desamparada de documentos que materializassem, exatamente, o que a contratada de fato dispendeu em encargos – **não é capaz, no caso concreto, de materializar os requisitos da teoria da imprevisão** para respaldar o pagamento ora discutido à empresa Domain, especificamente quanto a onerosidade excessiva o nexo causal do fato extraordinário na prestação contratual. (BRASIL, 2023)²² (grifos nossos)

No caso concreto, embora a variação cambial possa ser um evento previsível, ela não possui consequências incalculáveis que justifiquem o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato por meio da teoria da imprevisão.

A imprevisibilidade necessária para a aplicação da teoria exige que o evento cause uma onerosidade excessiva e desproporcional, o que não se verifica em flutuações cambiais normais em um regime de câmbio flutuante.

Com relação à aplicação da teoria da imprevisão, há quatro requisitos a serem cumpridos: o fato e suas consequências devem ser imprevisíveis, inevitável, estranho à vontade das partes e gerar um desequilíbrio grave para o contrato. Apenas eventos extraordinários, que tornem a execução excessivamente e não decorram da culpa do particular, justificam a recomposição contratual²³ explica quais são os requisitos para a sua aplicação:

Em linha semelhante, o Acórdão nº 1431/2017 do TCU estabelece que a recomposição contratual só é cabível se a variação cambial configurar fato de consequências incalculáveis, imprevisível no momento da contratação, e que gere ruptura severa da equação econômico-financeira, com imposição de onerosidade excessiva. Sendo a elevação dos custos ser tão significativa a ponto de retardar ou impedir a execução do contrato²⁴.

Por negar a concessão do reequilíbrio com base na mera variação cambial, o relator demonstra um compromisso com a segurança jurídica, uma vez que se trata de entendimento pacificado entre os tribunais, e a boa gestão dos recursos públicos, evitando que a Administração Pública arque indevidamente com riscos típicos do mercado.

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 jul. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/8032%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 15 ago. 2024.

²³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 290.

²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1431/2017. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 05 de set. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1431%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 21 ago. 2024.

Nesse contexto, pode-se concluir que não é possível enquadrar a mera variação cambial como “fato possível, mas de consequências incalculáveis”, pois as flutuações de câmbio são previsíveis e fazem parte dos riscos normais de mercado, especialmente em regime de câmbio flutuante.

Embora a oscilação da moeda estrangeira possa ser um evento esperado, suas consequências não são tão incertas a ponto de justificar automaticamente o reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato.

Para que um evento seja considerado “de consequências incalculáveis” é essencial que suas repercussões sejam tão imprevisíveis e severas que causem uma onerosidade excessiva e desequilibre substancialmente a equação financeira pactuada.

Em outros casos, onde realmente se verifique essa imprevisibilidade de efeitos, o reequilíbrio é fundamental para assegurar que o contrato se mantenha justo e equilibrado. Isso porque a teoria do reequilíbrio visa proteger as partes de situações que, embora possíveis, tragam consequências tão graves e inesperadas que não poderiam ter sido razoavelmente previstas ou precificadas no momento da assinatura do contrato. A sua aplicação é particularmente importante para garantir que nenhuma das partes seja sobrecarregada de forma desproporcional por eventos que alterem significativamente a equação econômico-financeira originalmente pactuada.

Nesses casos, o reequilíbrio não é apenas uma prerrogativa das partes, mas um instrumento necessário para assegurar que o contrato continue sendo executado de maneira justa e conforme o interesse público e as finalidades privadas estabelecidas.

Com a análise da variação cambial e seus impactos conforme estabelecidos no Acórdão nº 8032/2023, o próximo segmento abordará a relação entre a decisão do TCU e os aspectos específicos dos contratos, explorando como os argumentos delineados no voto do relator se traduzem nas práticas contratuais e nas obrigações das partes envolvidas.

3.3 Sobre o contrato

Sobre o contrato em específico, Zymler aponta que o acordo firmado entre a Codesp e a empresa Domain não continha cláusulas que vinculassem o preço a variações cambiais²⁵.

O contrato previa apenas um reajuste com base no IPCA, e apenas após o interregno de um ano, contado a partir da data de apresentação da proposta. Não havia qualquer previsão contratual que permitisse o ajuste de preços em função da variação do dólar. Assim, ao se submeter às condições contratuais, a empresa contratada já deveria estar ciente dos riscos

²⁵ A princípio, os contratos executados no Brasil não podem estipular pagamentos em moeda estrangeira nem vincular seus valores à variação cambial, salvo nas hipóteses expressamente previstas no artigo 13 da Lei 14.286/21.

cambiais e, se considerasse necessário, deveria ter adotado medidas de proteção, como seguros ou instrumentos financeiros para se proteger contra a volatilidade cambial.

No entanto, o ministro admite que as variações cambiais, quando não abordadas explicitamente no contrato, podem sim, em alguns casos, serem consideradas como justificativa para reequilíbrio financeiro, especialmente quando essas variações resultam em consequências desproporcionais ou extraordinárias que não poderiam ser antecipadas com precisão no momento da assinatura do contrato.

Ele reconhece, portanto, que, embora a flutuação cambial seja previsível, o grau de impacto que ela pode ter é incerto e pode eventualmente justificar a revisão do contrato para garantir que nenhuma parte seja onerada de maneira excessiva, conforme o trecho abaixo retirado do Acórdão nº 8032/2023:

18. Divirjo pontualmente da unidade técnica quanto ao entendimento de que riscos cambiais consumam eventos ordinários – ainda que existisse tendência de alta do dólar à época da assinatura do contrato – impassíveis consumir o desequilíbrio da avença. Entendo que, não havendo direcionamento contratual explícito – em matriz de riscos ou instrumento do gênero –, variações cambiais com o potencial de ensejar uma onerosidade excessiva a qualquer das partes podem redundar na necessidade de termo aditivo para a recomposição do equilíbrio contratual.

19. Ainda que possa existir certa previsibilidade na flutuação do câmbio, e mesmo que possa existir um viés de alta ou de baixa da moeda estrangeira – em virtude das observações recentes do valor cambial – existirá sempre uma imponderação na sua cotação. Esse é, senão, o caso clássico de fato previsível, mas de consequências incalculáveis. (BRASIL, 2023)²⁶ (grifos nossos)

A interpretação de que o contrato, ao não prever explicitamente a responsabilidade sobre variações cambiais, permite a discussão de um reequilíbrio financeiro é pertinente, especialmente em casos em que tais variações causam consequências desproporcionais ou extraordinárias.

Ainda que a flutuação cambial seja previsível, o impacto real dessa oscilação pode ser incerto, podendo gerar um ônus excessivo para uma das partes, o que justificaria a revisão do contrato.

Segundo o entendimento consolidado nos enunciados dos Acórdãos nº 167/2015 proferido pela Segunda Câmara, 1148/2022 proferido pelo Plenário e 926/2011 proferido pela Segunda Câmara, todos do TCU, respectivamente:

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 jul. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/8032%252F2023/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA-CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 15 ago. 2024.

Para que possa ser promovido o reequilíbrio econômico-financeiro, de um contrato é necessária a ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, que configure álea econômica extraordinária e extracontratual.” (BRASIL, 2015)²⁷ (grifos nossos)

A variação cambial, em regime de câmbio flutuante, não pode ser considerada suficiente para, isoladamente, embasar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do *contrato* com fulcro no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. Para que a variação do câmbio possa justificar o pagamento de valores à contratada a título de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, faz-se necessário que ela seja imprevisível ou de consequências incalculáveis.” (BRASIL, 2022)²⁸ (grifo nosso)

Eventuais mudanças previsíveis em preços de insumos, que tornem o *contrato* mais oneroso, devem ser enfrentadas através de cláusulas contratuais, que devem prever os preços, as condições de pagamento, os critérios e a periodicidade do reajustamento de preços, além da atualização monetária entre a data de adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento. Diversamente, nos casos de fato imprevisível, ou previsível de consequências incalculáveis, força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, devem ser adotadas providências para restabelecimento do equilíbrio econômico e financeiro, o que demanda maior atenção do gestor.” (BRASIL, 2011)²⁹ (grifos nossos)

Ao ministro reconhecer que, na ausência de uma matriz de riscos ou cláusulas específicas, eventos cambiais de grande impacto podem justificar um aditivo contratual, protege-se o equilíbrio inicial pactuado e evita o enriquecimento indevido de qualquer parte. Essa abordagem flexível permite um equilíbrio entre a segurança jurídica e a adaptabilidade às circunstâncias excepcionais que possam surgir.

Ao serem analisados os aspectos contratuais à luz do Acórdão nº 8032/2023, é essencial abordar a questão da comprovação dos prejuízos sofridos pelas partes contratantes. O próximo segmento se concentrará na forma como os prejuízos devem ser evidenciados e documentados, seguindo as diretrizes e interpretações estabelecidas pelo voto do relator. Esta seção examinará as exigências de prova e a metodologia adequada para demonstrar os impactos financeiros resultantes da variação cambial e suas consequências para o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 167/2015. Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 03 fev. 2015. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/167%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/1>. Acesso em: 21 ago. 2024.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1148/2022. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 25 maio de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1148%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 22 ago. 2024.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 926/2011. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 15 de fev. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/926%252F2011/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 24 ago. 2024.

3.4 Sobre a comprovação dos prejuízos sofridos

Ao tratar da comprovação específica dos prejuízos sofridos, outro ponto importante levantado por Zymler é que a decisão de conceder o reequilíbrio econômico-financeiro à empresa Domain foi tomada pela Codesp sem o devido amparo técnico. O relator observa que o pedido da empresa havia sido negado três vezes anteriormente, com base em pareceres técnicos e com a concordância do setor jurídico que consideraram a variação cambial como um risco do negócio.

No entanto, na quarta tentativa, a empresa conseguiu a aprovação do pedido de reequilíbrio, mas essa decisão foi baseada exclusivamente em pareceres do setor jurídico da Codesp, sem que houvesse uma nova consulta ao setor técnico, que havia previamente se manifestado contrariamente. Tal mudança de entendimento, sem justificativa técnica ou evidências concretas, demonstra uma falta de diligência e de análise criteriosa.

Os pareceres técnicos fornecem uma base sólida e fundamentada para a tomada de decisões, garantindo que qualquer revisão contratual se apoie em dados concretos e análises objetivas. Estes são instrumentos de controle e segurança, pois garantem que as revisões contratuais sejam concedidas quando amparadas por evidências concretas.

Sem a análise especializada, decisões de grande impacto financeiro podem ser tomadas de forma inadequada, como no caso em questão, o que pode acarretar um uso indevido dos recursos públicos e comprometer a integridade das relações contratuais.

O relator ainda reforça que a empresa Domain não apresentou provas contundentes de que havia sofrido um prejuízo real e incalculável em razão da variação cambial.

Zymler destaca que a empresa fez alegações genéricas sobre os supostos impactos financeiros, mas não forneceu documentos que comprovassem, de forma objetiva, o dano efetivamente sofrido ou que demonstrassem a imprevisibilidade da variação cambial. Ele afirma que a empresa não apresentou qualquer documento que mostrasse os custos incorridos perante a Oracle, ou outros elementos que pudessem sustentar sua alegação de prejuízo, conforme o trecho abaixo retirado do Acórdão nº 8032/2023:

25. Na realidade, avalio que os argumentos recursais falham, não em demonstrar que o câmbio pode redundar – em tese – o reequilíbrio contratual, mas em comprovar a excessividade do impacto no contrato, de forma a impedir, ou onerar excessivamente e desproporcionalmente a contratada. E tal comprovação perpassaria pela apresentação fática e objetiva do valor de importação – com documentos fiscais respectivos – do objeto contratual, o que remanesce como não apresentado. (BRASIL, 2023)³⁰ (grifos nossos)

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 jul. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao>

Diante desses argumentos, Zymler conclui que a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro foi inadequada e indevida, uma vez que se baseou em uma interpretação equivocada dos requisitos legais para a revisão de contratos administrativos.

Ele reforça que a variação cambial é um risco ordinário e previsível, e não um evento extraordinário que justificaria a concessão de compensação financeira à empresa contratada. Assim, negou o provimento aos recursos apresentados pelos responsáveis, ratificando a condenação ao ressarcimento do valor pago indevidamente, bem como a aplicação de multas.

A comprovação dos prejuízos sofridos é fundamental em pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos. Meras alegações sem embasamento documental não podem ser aceitas como justificativa para revisão contratual, pois a falta de provas concretas compromete a análise criteriosa e transparente do caso.

Quando não há documentos que demonstrem claramente os custos incorridos e os impactos financeiros sofridos, a Administração Pública corre o risco de ser indevidamente onerada por riscos que são parte natural das atividades de mercado, como a variação cambial.

A exigência de uma fundamentação sólida e baseada em evidências evita abusos e assegura que o reequilíbrio financeiro seja concedido apenas em situações devidamente comprovadas, protegendo, assim, o interesse público e garantindo uma gestão responsável dos recursos.

Para a concessão de qualquer compensação financeira, o TCU entende que é essencial que a parte interessada apresente provas concretas e detalhadas dos danos efetivamente sofridos. Conforme Acórdãos nº 1180/2007 proferido pela Segunda Câmara e 7/2007 proferido pela Primeira Câmara, ambos do TCU, respectivamente:

1.1.7. não conceda reequilíbrio econômico-financeiro de contratos, baseado no art. 65, II, d, da Lei no 8.666/1993, quando não ficar indiscutivelmente caracterizada a total impossibilidade de previsão da situação ocorrida ou a incapacidade de cálculo de seus efeitos, e não afastada a hipótese de que algum outro participante do processo licitatório tenha montado suas propostas com base na previsibilidade de fatos futuros. (BRAISL, 2007)³¹ (grifos nossos)

9.5.2. Em casos de recomposição de preços motivada por ocorrência de fato comprovadamente imprevisível, deve constar do processo análise fundamentada e criteriosa sobre o ocorrido, a fim de ficar caracterizado

completo/8032%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA
CORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 ago. 2024.

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1180/2007. Segunda Câmara e Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 22 de maio de 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1180%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA-CORDAOINT%2520desc/3>. Acesso em: 31 ago. 2024.

como extraordinário e extracontratual quanto à sua ocorrência e/ou quanto aos seus efeitos. (BRASIL, 2007)³² (grifo nosso)

As decisões mencionadas sublinham a importância de uma análise criteriosa e fundamentada na concessão de reequilíbrio econômico-financeiro, garantindo a transparência e a boa gestão dos recursos públicos.

É evidente que a comprovação dos prejuízos sofridos é um requisito fundamental para a concessão do reequilíbrio. Sem a apresentação de provas claras, objetivas e detalhadas dos danos efetivamente incorridos, o pedido de revisão contratual não atende aos critérios estabelecidos pela legislação e pela jurisprudência.

A exigência de evidências robustas protege a Administração Pública de pedidos indevidos e assegura que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável, garantindo o equilíbrio contratual apenas em situações devidamente justificadas. Assim, a comprovação adequada dos prejuízos não é apenas uma formalidade, mas um elemento essencial para a manutenção do contrato e transparência nas relações contratuais com o poder público.

Com a explanação sobre a comprovação dos prejuízos sofridos, o próximo passo é examinar o controle de legalidade e constitucionalidade que o TCU exerce em relação ao Acórdão nº 8032/2023. Esta análise abordará como o TCU avalia a conformidade das decisões com os princípios legais e constitucionais, garantindo que a aplicação das diretrizes estabelecidas não apenas respeite a legislação vigente, mas também promova a justiça e a equidade nas relações contratuais.

3.5 Controle de legalidade e constitucionalidade exercido pelo TCU em relação ao acórdão nº 8032/2023 do TCU

O Acórdão nº 8032/2023 do TCU representa um marco na interpretação dos limites e das condições para o reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos, especialmente no que tange à variação cambial. Esse julgamento destacou a importância de uma abordagem criteriosa no exame de circunstâncias que justificam a revisão contratual.

Nesse contexto, é importante destacar o papel do TCU no controle de constitucionalidade e legalidade de atos administrativos. Apesar de existir divergência sobre o tema³³, a posição aqui fixada é a de que o TCU realiza o controle de constitucionalidade e

³² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 7/2007. Primeira Câmara Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 23 de jan. 2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO_COMPLETO-31772/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2024.

³³ A maioria do Plenário do STF, em decisão proferida em 12/04/2021 no julgamento do MS 35.410, estabeleceu que não compete ao TCU, que não exerce função jurisdicional, realizar o controle de

legalidade de atos administrativos no exercício de suas competências, especialmente no que se refere à fiscalização financeira e orçamentária da Administração Pública, conforme disposto no artigo 71 da CF.

A decisão do TCU está plenamente alinhada com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, como os princípios da legalidade, moralidade, eficiência, e supremacia do interesse público. O TCU, ao interpretar a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de variações cambiais, fundamenta-se na necessidade de garantir que a execução dos contratos administrativos não só respeite a legalidade estrita, mas também assegure a eficiência e a continuidade dos serviços públicos, conforme determina a CF.

O princípio da legalidade, previsto no artigo 37 da CF, exige que todos os atos da Administração Pública estejam estritamente subordinados à lei. Nesse sentido, o TCU, ao analisar as circunstâncias em que a variação cambial pode justificar o reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato, busca assegurar que qualquer decisão nesse sentido esteja amparada por legislação específica e por cláusulas contratuais pré-existentes, evitando assim a discricionariedade sem fundamento legal.

No que tange às leis infraconstitucionais, o Acórdão nº 8032/2023 está em conformidade com as disposições da Lei 14.133/2021. O TCU faz referência ao artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993³⁴, que regula a possibilidade de alteração contratual para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro quando ocorrerem fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, como pode ser o caso de grandes variações cambiais.

Nesse sentido, o Acórdão nº 8032/2023 reafirma o entendimento consolidado de que as flutuações ordinárias da moeda, ainda que significativas, não podem ser tratadas como elementos suficientes para justificar o reequilíbrio, exceto quando apresentam características de imprevisibilidade ou efeitos excepcionais, de modo a configurar uma situação de álea econômica extraordinária, conforme conceito estudado no capítulo anterior.

Em um mercado de câmbio flutuante, onde variações cambiais são a norma, a simples desvalorização de uma moeda frente a outra não pode ser considerada um fato imprevisível.

Ao avaliar a aplicabilidade do reequilíbrio em função da variação cambial, o TCU leva em conta a necessidade de proteger o erário e garantir que a Administração Pública não seja exposta aos riscos financeiros não previstos, mantendo, assim, o equilíbrio contratual.

O referido Acórdão reafirma a posição do TCU como guardião da legalidade e da moralidade administrativa, ao mesmo tempo em que busca compatibilizar a necessidade de proteção ao interesse público com a realidade econômica enfrentada pelos contratados.

constitucionalidade com base na Súmula nº 347 do STF nos processos sob sua análise. No entanto, é importante destacar que a referida súmula permanece válida, uma vez que o STF limitou sua inaplicabilidade em um caso específico, sem adotar entendimento em regime de repercussão geral.

³⁴ Atual artigo 124, inciso II, alínea “d”, da Lei 14.133/2021.

A decisão do TCU no Acórdão que é objeto de estudo está amparada em sólidas bases doutrinárias e jurisprudenciais. De acordo com André Rosilho e Carlos Ari Sundfeld³⁵:

As manifestações do TCU que digam respeito ao controle de contratos administrativos, especialmente quando aplicam sanções e determinam o ressarcimento de prejuízos à administração pública, não podem ser classificadas como manifestações de discricionariedade técnica, tampouco como decisões discricionárias de mérito administrativo. Nesse tipo de atuação, o que o TCU faz é uma análise de legalidade estrita. Verifica se as contratações estão ou não conformes à lei e às demais normas jurídicas aplicáveis. Todos os aspectos envolvidos em sua deliberação dizem respeito à avaliação quanto à juridicidade da formação e da execução dos contratos. O TCU não atua de maneira discricionária quando aprova ou rejeita uma contratação. Não lhe foi dada competência para rejeitar ou aprovar um contrato por motivos de conveniência ou oportunidade. A decisão do TCU é estritamente técnico-jurídica; não decorre de qualquer análise de mérito administrativo (de conveniência ou oportunidade), tampouco de juízo técnico-científico (discricionariedade técnica). (grifos nossos)

Essa abordagem estrita do TCU é reforçada pela própria jurisprudência do tribunal que, em diversas ocasiões, reiterou que o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos só pode ser concedido em casos de comprovada necessidade, quando o evento que gera desequilíbrio for de natureza imprevisível ou de consequências incalculáveis.

O entendimento do TCU expresso em decisões anteriores é de que as variações cambiais não constituem motivo para reequilíbrio, visto que essas flutuações fazem parte do risco do negócio, conforme indicado no Acórdão nº 4125/2019 proferido pela Primeira Câmara, o qual foi citado no próprio Acórdão nº 8032/2023.

Adicionalmente, a doutrina também contribui para o entendimento de que a variação cambial, por ser previsível em um sistema de câmbio flutuante, integra o risco inerente à contratação, não podendo ser considerada, em um primeiro momento, como fundamento para reequilíbrio.

O Acórdão do TCU está alinhado com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a qual também reafirmou que as variações cambiais, por serem previsíveis, não justificam a revisão dos contratos administrativos.

Assim, como apontado no REsp nº 639.170/PR do STJ³⁶, as partes contratantes devem adotar medidas preventivas para mitigar os efeitos das flutuações da moeda. Dessa forma, a Administração Pública não pode ser responsabilizada por riscos que deveriam ter sido administrados pela parte contratada.

³⁵ SUNDFELD, André Rosilho, Carlos A. Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. p. 328-329

³⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 639.170 - PR (2004/0004724-2). Relatora: Ministra Denise Arruda. Brasília, DF, 13 mar. 2007. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400047242&dt_publicacao=16/04/2007. Acesso em: 26 out. 2024.

Por outro lado, para o particular, em contratos de longo prazo, a variação cambial pode ter um impacto significativo sobre o equilíbrio econômico-financeiro. Carlos Ari Sunfeld (2013, p. 45-52)³⁷ reconhece a admissibilidade da cláusula contratual que preveja o reequilíbrio de uma concessão em casos de eventos excepcionais que alterem significativamente o mercado financeiro, causando modificações substanciais nas projeções financeiras, o que caracteriza uma álea econômica extraordinária.

A decisão estudada, ao delimitar claramente os requisitos para a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de variações cambiais, assegura que qualquer alteração contratual nesse sentido esteja em estrita conformidade com a CF e as leis infraconstitucionais, bem como contribui para a estabilidade das relações contratuais e para a previsibilidade dos custos públicos.

Diante da análise do Acórdão nº 8032/2023, foi possível perceber que a jurisprudência contemporânea adota uma postura criteriosa em relação à concessão do reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos decorrente de variação cambial. A decisão reforça o entendimento de que a simples oscilação da moeda não é motivo suficiente para ensejar o reequilíbrio. A partir desse ponto, o Acórdão se alinha com o princípio da alocação de riscos, em que as partes, especialmente o particular, devem assumir parte das variações previsíveis, a fim de garantir maior segurança jurídica e equilíbrio no planejamento contratual.

Ademais, a jurisprudência do TCU ressalta a necessidade de comprovação dos efeitos concretos da variação cambial nos custos do contrato, não se limitando à alegação genérica de prejuízo. Essa postura tem o objetivo de evitar o uso indiscriminado do reequilíbrio econômico-financeiro, protegendo os cofres públicos de reajustes infundados e contribuindo para a eficiência e controle das despesas públicas.

Os mecanismos de defesa jurídica para os empresários, entretanto, não ficam completamente esvaziados. Quando há uma comprovação objetiva de impactos significativos e imprevisíveis que desequilibrem a equação econômico-financeira do contrato, há espaço para a aplicação de medidas de reequilíbrio. Esse posicionamento está alinhado com a teoria da imprevisão, que continua a desempenhar um papel importante na preservação do interesse público e no cumprimento das obrigações contratuais de forma justa e equilibrada.

4. CONCLUSÃO

³⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. Reequilíbrio da concessão por modificação excepcional no mercado financeiro. *Pareceres*, v. 2, p. 45-52, mar. 2013. DTR\2013\7077. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89ad4500001928de3da1f5ee1343d&docguid=I18b216a0f0fe11e2bbb1010000000000&hitguid=I18b216a0f0fe11e2bbb1010000000000&spos=1&epos=1&td=1&contexxt=171&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1#>. Acesso em 14 out. 2024

Os fundamentos do reequilíbrio econômico-financeiro são essenciais para garantir a estabilidade dos contratos administrativos, especialmente em cenários de longa duração ou em que fatores externos, como a variação cambial, possam influenciar diretamente os custos da execução contratual.

Nesse sentido, o princípio do reequilíbrio visa preservar as condições pactuadas inicialmente, protegendo tanto a Administração Pública quanto os contratados de oscilações que possam comprometer a execução do contrato.

A análise do Acórdão nº 8032/2023 do TCU reforça o entendimento de que a variação cambial não justifica o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos. O tribunal destacou que tais oscilações são previsíveis em um cenário globalizado e que cabe às partes contratantes se prepararem adequadamente para lidar com elas.

Assim, a decisão proporciona maior clareza sobre as condições que efetivamente possibilitam o reequilíbrio, oferecendo parâmetros mais objetivos para futuras demandas.

Embora outras decisões também sustentem a não concessão do reequilíbrio do contrato com base na variação cambial, o Acórdão que é objeto de estudo reveste-se de especial importância, pois reafirma a posição dos tribunais e estabelece critérios claros, o que reforça a necessidade de previsibilidade e segurança jurídica nos contratos administrativos, definindo limites objetivos para a aplicação do reequilíbrio e ressaltando a relevância de medidas preventivas.

Ao estabelecer esse critério, o TCU contribui para a previsibilidade e estabilidade dos contratos, permitindo que as empresas tenham maior clareza sobre os riscos que estão assumindo ao celebrar contratos com a Administração Pública. Essa abordagem contribui para um ambiente mais seguro e equilibrado, essencial para a continuidade das contratações públicas.

Além disso, os limites impostos por essa e outras decisões evitam o enriquecimento ilícito dos particulares às custas da Administração Pública. Ao não permitir o reequilíbrio baseado exclusivamente na variação cambial, o TCU resguarda os cofres públicos de demandas que poderiam gerar uma oneração indevida, preservando o interesse público.

Vale ressaltar que em cenários de extrema volatilidade cambial, é possível a aplicação da teoria da imprevisão, que permite a revisão dos contratos em situações extraordinárias e imprevisíveis que alterem substancialmente as condições pactuadas.

Há também a figura do fato previsível de consequências incalculáveis que pode ser aplicado em circunstâncias em que, ainda que o evento seja previsível, suas consequências econômicas se tornam extremamente gravosas ou incertas para as partes envolvidas. Esse conceito amplia a proteção das partes contratadas, permitindo a revisão dos termos contratuais mesmo em situações em que o risco poderia ser previsto, mas cujas repercussões financeiras excedem qualquer previsão razoável no momento da contratação.

É importante tratar que para que seja concedido o reequilíbrio nesses casos, é fundamental para a defesa dos contratados o registro detalhado dos impactos da variação cambial ao longo da execução contratual. Esse tipo de documentação fornece maior rastreabilidade e comprovação dos efeitos financeiros adversos, permitindo que, caso haja uma possibilidade de aplicação do reequilíbrio, os impactos sejam claramente demonstrados. A rastreabilidade dos dados é essencial não apenas para fins de transparência, mas também para subsidiar eventuais pleitos de reequilíbrio, aumentando as chances de êxito.

Assim, é fundamental que os contratos firmados com a Administração Pública estejam atentos às oscilações de mercado. Ao prever medidas que antecipem e mitiguem os riscos cambiais e econômicos, as partes contratadas garantem maior clareza sobre os riscos que estão assumindo e minimizam potenciais prejuízos.

Por fim, vale ressaltar que o Acórdão em questão não esgota as possibilidades de defesa dos contratados. Outros mecanismos, como cláusulas contratuais específicas e o diálogo constante entre as partes, também podem ser utilizados para garantir o equilíbrio econômico-financeiro, desde que devidamente fundamentados e negociados.

Assim, embora este trabalho tenha analisado aspectos fundamentais e delimitado alguns critérios estabelecidos pelo Acórdão nº 8032/2023, o tema permanece aberto para novas pesquisas e discussões, especialmente no que se refere à evolução da jurisprudência, doutrina e à utilização de mecanismos mais robustos para proteção dos contratos em um ambiente econômico globalizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.286, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o mercado de câmbio brasileiro, o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no Brasil, e a prestação de informações ao Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14286.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 639.170 - PR (2004/0004724-2). Relatora: Ministra Denise Arruda. Brasília, DF, 13 mar. 2007. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400047242&dt_publicacao=16/04/2007. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.295.334/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despachol151326/false>. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 35.410 - DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446764/false>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 347. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1085/2015. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 6 de maio de 2015. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1085%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA OINT%2520desc/0>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1148/2022. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 25 maio de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1148%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA OINT%2520desc/0>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1180/2007. Segunda Câmara e Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 22 de maio de 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1180%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA OINT%2520desc/0>

completo/1180%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA
OINT%2520desc/3. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1309/2006. Primeira Câmara. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Sessão de 23 de maio de 2006. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1309%2520ANOACORDAO%253A2006%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1431/2017. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 05 de set. 2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1431%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA
OINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1431%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA
OINT%2520desc/0). Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 167/2015. Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 03 fev. 2015. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/167%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO
INT%2520desc/1](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/167%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO
INT%2520desc/1). Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2837/2010. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 27 out. 2010. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2837%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA
OINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2837%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA
OINT%2520desc/0). Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4125/2019 - Primeira Câmara. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 4 de jun. 2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/4125%252F2019%2520-
%2520Primeira%2520C%252C3%252A2mara/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252
C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/4125%252F2019%2520-
%2520Primeira%2520C%252C3%252A2mara/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252
C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1). Acesso em: 8 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 7/2007. Primeira Câmara Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 23 de jan. 2007. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-31772/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 jul. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/8032%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 926/2011. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 15 de fev. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/926%252F2011/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível n. 0032183-04.2001.4.03.6100/SP. Desembargador Federal Mairan Maia. Julgado em 08 nov. 2012. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 22 set. 2024.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021.

DINIZ, Maria H. *Dicionário jurídico universitário*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022.

FILHO, Marçal J. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

GASPARINI, Diogénes. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2011.

GONÇALVES, Carlos R. *Direito civil brasileiro: contratos e atos unilaterais*. v.3. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

LUZ, Valdemar P da. *Dicionário jurídico*. Barueri: Editora Manole, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. 1040 p.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

PIRES, Antonio Cecílio M. **Direito administrativo**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013.

PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022.

SUNDFELD, André Rosilho, Carlos A. **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Grupo Almedina, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Reequilíbrio da concessão por modificação excepcional no mercado financeiro**. *Pareceres*, v. 2, p. 45-52, mar. 2013. DTR\2013\7077. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89ad45000001928de3dalf5ee1343d&docguid=I18b216a0f0fe11e2bbb1010000000000&hitguid=I18b216a0f0fe11e2bbb1010000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=171&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1#>. Acesso em 14 out. 2024