

## 9

DOI: 10.5281/zenodo.17108537

Como citar este artigo  
(ABNT NBR 6023/2018):

BISPO, Bruno Henrique Lacerda. Análise das cláusulas exorbitantes nas contratações administrativas, com base nos princípios do equilíbrio contratual e da boa-fé objetiva. *Revista Insigne de Humanidades*, Natal, v. 2, n. 2, p. 131-147, maio/ago. 2025.

Recebido em: 16/08/2025

Aprovado em: 27/08/2025

## Análise das cláusulas exorbitantes nas contratações administrativas, com base nos princípios do equilíbrio contratual e da boa-fé objetiva

*Analysis of exorbitant clauses in administrative contracts, based on the principles of contractual balance and objective good faith*

Bruno Henrique Lacerda Bispo<sup>1</sup>  
Faculdade Legale.

### SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 AS CLÁUSULAS EXORBITANTES NAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS. 3 A DESRAZOABILIDADE DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES À LUZ DO ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS. 4 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

<sup>1</sup> Bacharel em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Legale. E-mail: bruno.lacerda.106@ufrn.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2968219496609065>.

**RESUMO:**

O presente trabalho analisa criticamente o regime das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, compreendidas como prerrogativas atribuídas à Administração Pública em nome da supremacia do interesse público, e reflete sobre os impactos desse instituto no equilíbrio contratual e na proteção dos direitos fundamentais dos contratados. São discutidos aspectos conceituais e normativos da supremacia do interesse público, dos contratos administrativos e das cláusulas exorbitantes, com especial atenção às dificuldades que decorrem de seu uso indiscriminado. A metodologia empregada é qualitativa, com abordagem dedutiva e revisão teórico-documental, com base em doutrina especializada, jurisprudência dos tribunais superiores e diplomas legais vigentes. Conclui-se que, embora previstas na legislação, as cláusulas exorbitantes devem ser interpretadas e aplicadas à luz de princípios constitucionais contemporâneos, em especial a boa-fé objetiva e a função instrumental da Administração Pública no Estado Democrático de Direito. Isto é, adota-se, como proposta normativa, a incorporação da boa-fé objetiva como parâmetro hermenêutico e operativo da atuação administrativa, de modo a resguardar o equilíbrio das contratações públicas.

**Palavras-chave:**

Cláusulas exorbitantes; supremacia do interesse público; boa-fé objetiva; equilíbrio contratual.

**ABSTRACT:**

This paper critically analyzes the regime of exorbitant clauses in administrative contracts, considering them as prerogatives granted to the Public Administration in the name of the supremacy of the public interest, and reflects on the impacts of this institution on contractual balance and the protection of the fundamental rights of contractors. We consider conceptual and normative aspects of the supremacy of the public interest, administrative contracts, and exorbitant clauses, with special attention to the difficulties arising from their use. The methodology employed is qualitative, with a deductive approach and theoretical-documentary review, based on specialized doctrine, the jurisdiction of higher courts, and current legal instruments. We conclude that, although provided for by law, exorbitant clauses should be interpreted and applied in light of contemporary constitutional principles, especially objective good faith and the instrumental function of the Public Administration in a Democratic State governed by the rule of law. That is, the normative proposal adopts the incorporation of objective good faith as a hermeneutic and operational parameter of administrative action, in order to safeguard the balance of public procurement.

**Keywords:**

Exorbitant clauses; supremacy of public interest; objective good faith; contractual balance.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas contratações administrativas, as chamadas cláusulas exorbitantes representam uma das manifestações mais evidentes do regime jurídico de Direito Público aplicado aos contratos celebrados pela Administração. Tais cláusulas constituem prerrogativas conferidas exclusivamente à Administração Pública, colocando-a em posição de supremacia jurídica em relação ao particular contratado, em nome da tutela do interesse público (Di Pietro, 2020).

Diferentemente do que ocorre nos contratos regidos pelo Direito Privado, em que se pressupõe um equilíbrio entre as partes contratantes, nos contratos administrativos há uma assimetria normativa autorizada por lei, a qual reflete a missão institucional da Administração de zelar pelo interesse coletivo.

Cláusulas Exorbitantes são, pois, as que excedem do Direito Comum para consignar uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado. A cláusula exorbitante não seria lícita num contrato privado, porque desigualaria as partes na execução do avençado, mas é absolutamente válida no contrato administrativo, desde que decorrente da lei ou princípios que regem a atividade administrativa, porque visa estabelecer uma prerrogativa em favor de uma das partes para o perfeito atendimento do interesse público, que se sobrepõe sempre aos interesses particulares (Meirelles, 1999, p. 206).

Essa peculiaridade é expressão direta do regime jurídico administrativo, que confere à Administração prerrogativas excepcional justamente por sua função pública. Conforme observa Niebuhr (2011, p. 656), a atividade administrativa é marcada pela unilateralidade e por privilégios concedidos à Administração, os quais resultam em relações jurídicas essencialmente desequilibradas:

[...] a atividade da Administração Pública é marcada pela unilateralidade, por privilégios que lhe são concedidos em favor da imposição do público ao individual, o que revela relações jurídicas desequilibradas, bem diferentes das que são típicas dos ramos do Direito Privado. Em apertada síntese, cabe dizer que a Administração Pública é armada de poder, isto é, da capacidade de fazer valer os seus desígnios em face dos interesses de cunho individual, independentemente do consentimento de seus titulares (Niebuhr, 2011, p. 656).

As cláusulas exorbitantes, portanto, são traços marcantes do regime jurídico de Direito Público aplicado aos contratos administrativos. Elas conferem à Administração a possibilidade de exercer poderes unilaterais que, em regra, seriam vedados às partes em uma relação contratual privada. Esses poderes visam viabilizar, com maior eficácia, a consecução do interesse público envolvido na contratação (Bandeira, 2010).

De acordo com a clássica doutrina de Hely Lopes Meirelles (2007), tais cláusulas são legítimas e plenamente justificáveis, uma vez que se originam de normas legais e princípios que estruturam a atividade administrativa. Para o autor, sua razão de ser está no fato de que

a Administração atua não em nome de interesses individuais, mas em nome da coletividade, sendo-lhe conferido um conjunto de prerrogativas excepcionais justamente para que possa alcançar seus objetivos institucionais.

A legitimidade dessas cláusulas se fundamenta, portanto, na própria lógica do Estado Democrático de Direito, que, ao conferir poderes especiais à Administração, simultaneamente impõe a esta o dever de utilizá-los de forma proporcional, motivada e vinculada ao interesse público. A partir desse raciocínio, admite-se que a Administração possa, por exemplo, rescindir unilateralmente o contrato, modificá-lo de forma unilateral, aplicar penalidades administrativas diretamente, ocupar bens vinculados ao serviço público e fiscalizar a execução contratual com amplitude superior àquela admitida em relações privadas.

Tais prerrogativas já encontravam previsão expressa no artigo 58 da revogada Lei nº 8.666/1993, que disciplinava os contratos administrativos e estabelecia, entre outras disposições, os poderes da Administração contratante de modificar unilateralmente o contrato por razões de interesse público, bem como a possibilidade de rescisão unilateral e aplicação de sanções (Brasil, 1993). Com a promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, as cláusulas exorbitantes foram reconfiguradas e sistematizadas nos incisos do artigo 104.

O artigo 104 da Lei nº 14.133/2021 dispõe expressamente que os contratos administrativos devem conter cláusulas que estabeleçam, entre outras, a prerrogativa da Administração de modificar unilateralmente o contrato, nos casos permitidos por lei, e de fiscalizar sua execução. O §1º do mesmo dispositivo confirma a possibilidade de exercício unilateral dessas prerrogativas, desde que respeitados os direitos do contratado, especialmente quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Brasil, 2021). Já o §2º impõe um limite importante: quaisquer alterações unilaterais de cláusulas econômico-financeiras ou monetárias dependerão da prévia anuência do contratado, estabelecendo, assim, uma proteção mínima à estabilidade da equação contratual (Brasil, 2021).

É importante observar que tais prerrogativas não são ilimitadas nem incondicionadas. O exercício das cláusulas exorbitantes está subordinado aos princípios constitucionais da legalidade, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade. A lei confere tais poderes à Administração com vistas à proteção do interesse público, mas não para que sejam empregados de modo arbitrário ou discricionário sem fundamento objetivo. A cláusula exorbitante não legitima, por si só, o abuso de poder, tampouco permite o afastamento dos direitos fundamentais do particular contratado.

Com efeito, embora sua previsão legal e doutrinária, a aplicação concreta das cláusulas exorbitantes nem sempre respeita os limites normativos e constitucionais que deveriam conter o poder público. Por essa razão, torna-se necessário desenvolver uma análise crítica sobre os riscos de desvio de finalidade, excesso de poder e violação ao equilíbrio contratual.

## 2 AS CLÁUSULAS EXORBITANTES NAS CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Conforme anteriormente delineado, as cláusulas exorbitantes são disposições contratuais que atribuem à Administração Pública prerrogativas especiais e unilaterais em relação ao particular contratado, constituindo, portanto, cláusulas que não teriam cabimento em contratos celebrados entre particulares, sob pena de nulidade, por romperem com o princípio da paridade de condições entre os contratantes. Ao conferir privilégios exclusivamente à Administração, tais cláusulas rompem com a lógica contratual tradicional baseada na igualdade jurídica das partes, refletindo uma concepção que privilegia o interesse público na conformação dos vínculos obrigacionais administrativos (Di Pietro, 2020).

A origem e a legitimação dessas prerrogativas estão historicamente atreladas à doutrina do interesse público, inspirada, entre outras fontes, na concepção de “vontade geral” formulada por Jean-Jacques Rousseau. Tal doutrina atribui ao Estado a missão de atuar como representante e executor dos interesses coletivos, conferindo-lhe poderes especiais para impor sua vontade sobre os interesses individuais. No entanto, a incorporação acrítica desse paradigma ao Direito Administrativo brasileiro contribuiu para a consolidação de uma estrutura contratual marcada por forte assimetria e desequilíbrio material, em que a Administração Pública, legitimada pelo discurso da supremacia do interesse público, atua como parte hegemônica da relação jurídica.

A doutrina e a jurisprudência majoritárias, por longo tempo, sustentaram que o Estado deveria gozar de prerrogativas diferenciadas justamente por representar a coletividade, o que levou à aceitação generalizada do afastamento da isonomia nas contratações públicas. Tal compreensão, cristalizada como dogma jurídico, implicou em diversas consequências negativas ao relacionamento contratual entre Administração e particulares.

Com efeito, a prática administrativa revela que o exercício das cláusulas exorbitantes, muitas vezes, não corresponde a uma atuação legítima em prol da coletividade, mas sim a um uso arbitrário das prerrogativas estatais para finalidades desviadas, alheias ao interesse público *stricto sensu*.

É recorrente, nesse cenário, a constatação de situações concretas em que as cláusulas exorbitantes são utilizadas para direcionar certames licitatórios, manipular o cumprimento de contratos ou favorecer determinados contratantes em detrimento de outros, revelando um desvio sistemático da finalidade que justifica tais prerrogativas. Nessa linha, De Almeida (2010) aponta que a aplicação distorcida dessas cláusulas conduz à violação do princípio da isonomia e ao comprometimento da integridade do procedimento licitatório, cuja finalidade primeira é justamente assegurar igualdade de condições entre os participantes e vantagem para a Administração.

Não se pretende aqui negar que a Administração Pública deva, em determinadas situações, operar sob regime jurídico distinto daquele aplicável aos particulares. Tal diferenciação encontra fundamento na própria função estatal e na necessidade de garantir a

continuidade e eficiência dos serviços públicos, bem como a proteção dos recursos públicos. Todavia, o que se verifica, na prática, é que os instrumentos que deveriam proteger o interesse público são, por vezes, desvirtuados para finalidades questionáveis, resultando na produção de abusos, violações contratuais e prejuízos ao contratado.

Um exemplo emblemático é a exigência de garantias por parte da Administração como condição para celebração contratual, prerrogativa prevista tanto no artigo 56 da revogada Lei nº 8.666/1993 quanto no artigo 96 da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de uma exigência atípica em comparação ao Direito Privado, em que, usualmente, é o contratante quem oferece garantias ao fornecedor. Nas contratações públicas, contudo, a Administração se vale dessa prerrogativa para se proteger de riscos contratuais, exigindo do contratado caução, seguro-garantia ou fiança bancária, que servirão para o ressarcimento de eventuais prejuízos decorrentes de inadimplemento contratual.

Tal previsão, ainda que legal, assume contornos problemáticos quando se observa que, nos termos do regime de autoexecutoriedade dos atos administrativos, a própria Administração tem o poder de rescindir unilateralmente o contrato, aplicar penalidades e executar a garantia sem a necessidade de provocação do Poder Judiciário (art. 80, III, Lei nº 8.666/1993; art. 139, III, Lei nº 14.133/2021).

A gravidade dessa situação se acentua quando se considera que a Administração, por sua posição jurídica privilegiada, pode alegar, com base em fundamentos genéricos e pouco transparentes, o descumprimento do contrato por parte do particular, aplicar-lhe multa, quantificar unilateralmente suas próprias perdas e, por fim, executar a garantia prestada. A ausência de mecanismos eficazes de contraditório e de controle imediato favorece a ocorrência de enriquecimento indevido por parte do Estado, ferindo, assim, o princípio da boa-fé objetiva que deve reger toda relação contratual.

Outra prerrogativa potencialmente geradora de arbitrariedades é a possibilidade de a Administração rescindir unilateralmente o contrato administrativo, prevista no artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 e reiterada no artigo 104, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021). Embora a doutrina reconheça que os atos administrativos devem ser motivados, como condição de sua validade, a realidade das administrações públicas municipais e estaduais frequentemente revela um quadro de decisões unilaterais desprovidas de fundamentação substancial, praticadas com base em alegações genéricas de conveniência administrativa ou de atendimento ao interesse público, tal como autorizado pelo artigo 78, inciso XII, da antiga lei de licitações.

A problemática se agrava ainda mais nos casos em que a Administração altera unilateralmente as condições contratuais de forma substancial, dificultando o cumprimento das obrigações pelo particular contratado. Nessas hipóteses, a Administração, ao mesmo tempo em que modifica as condições do contrato, persiste em exigir o adimplemento nas novas bases impostas, ignorando, por vezes, as consequências econômicas e operacionais que recaem sobre o contratado.

Nesses casos em que o contratado não consegue cumprir as novas disposições, é frequentemente penalizado, inclusive com a execução de garantias, mesmo nos casos em que a inadimplência decorre diretamente da conduta estatal (Paes, 2018). Situações dessa natureza revelam um desvirtuamento estrutural da lógica contratual e colocam em xeque a efetividade do princípio do equilíbrio econômico-financeiro.

Dessa forma, verifica-se que o regime das cláusulas exorbitantes, embora juridicamente consolidado, necessita de uma releitura crítica à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da moralidade administrativa. A prevalência do interesse público não pode servir de manto legitimador para práticas autoritárias, nem tampouco autorizar a supressão dos direitos fundamentais do particular que se vincula contratualmente à Administração, conforme os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho:

Algumas vezes se têm levantado atualmente contra a existência do princípio em foco, argumentando-se no sentido da primazia de interesses privados com suporte em direitos fundamentais quando ocorrem determinadas situações específicas. Não lhes assiste razão, no entanto, nessa visão pretensamente modernista. Se é evidente que o sistema jurídico assegura aos particulares garantias contra o Estado em certos tipos de relação jurídica, é mais evidente ainda que, como regra, deva respeitar-se o interesse coletivo quando em confronto com o interesse particular. A existência de direitos fundamentais não exclui a densidade do princípio. Este é, na verdade, o corolário natural do regime democrático, calcado, como por todos sabido, na preponderância das maiorias (Carvalho Filho, 2015, p. 34).

Essas duas prerrogativas administrativas, a possibilidade de exigir garantias contratuais e a faculdade de rescindir unilateralmente o ajuste, assumem caráter especialmente gravoso quando analisadas sob a ótica das micro e pequenas empresas. De fato, os encargos e riscos associados a tais cláusulas exorbitantes tornam praticamente inviável que esses empreendimentos, que geralmente operam no limite de sua capacidade operacional e financeira, assumam compromissos com a Administração Pública.

Ou seja, dificilmente conseguirão suportar os prejuízos decorrentes de eventual inadimplemento estatal ou de alterações unilaterais das condições contratuais, ainda que haja, do ponto de vista legal, limitações impostas à Administração quanto à alteração do contrato, conforme elucida Paes (2018).

Essa dificuldade torna-se ainda mais evidente quando se examinam os dispositivos legais relacionados à inadimplência por parte do Estado. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 137, §2º, inciso IV, estabelece que o contratado poderá rescindir o contrato somente após o decurso do prazo de dois meses a contar da emissão da nota fiscal, do vencimento da obrigação pecuniária inadimplida ou do vencimento da primeira parcela do pagamento devido pela Administração, salvo nas hipóteses excepcionais de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra declarada (Brasil, 2021).

Na vigência da antiga Lei nº 8.666/1993, o prazo era ainda mais extenso: 90 dias a contar da data prevista para o pagamento (art. 78, inciso XV). Como, usualmente, os pagamentos só se iniciavam 30 dias após a execução do serviço, o prazo prático de tolerância ao inadimplemento estatal chegava, na verdade, a 120 dias.

Embora a nova lei tenha corrigido parcialmente essa distorção, estabelecendo critérios mais razoáveis para a contagem do prazo, o problema substancial permanece. Ainda que se reconheça a importância de garantir à Administração um tempo mínimo para regularizar sua situação financeira, o fato é que a imposição de um período de dois meses sem recebimento representa um ônus desproporcional para empresas de pequeno porte, que, na maioria das vezes, não dispõem de capital de giro suficiente para manter a execução contratual sem a correspondente contrapartida financeira.

Aliás, a jurisprudência pátria não tem reconhecido as limitações econômicas do contratado como causa legítima para a atenuação das penalidades previstas contratualmente. A título de exemplo, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região asseverou na Apelação Cível nº 5023727-95.2017.4.04.7100 (Relatora: Marga Inge Barth Tessler, julgado em 21/05/2019), que o fato da concessionária ter informado o ente público acerca de sua dificuldade financeira não converte em desproporcionais as penalidades contratuais aplicadas, as quais eram de seu conhecimento (Brasil, 2019a).

Importa mencionar que essa prática está em dissonância com o disposto no artigo 179 da Constituição Federal, que estabelece o dever dos entes federativos de dispensar tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, de forma a incentivá-las e protegê-las no mercado econômico (Brasil, 1988).

Verifica-se, pois, que o desequilíbrio entre as partes não se limita à fase de execução do contrato. Mesmo quando o particular busca o Poder Judiciário a fim de reparar os danos decorrentes de atos lesivos praticados pela Administração, a efetivação de seu direito é condicionada ao regime de pagamento por meio de precatórios. Isto é, caso a indenização do particular ultrapasse o valor fixado pelo ente federado como limite para requisições de pequeno valor (RPV), o pagamento será postergado por anos, o que reduz significativamente a eficácia da tutela jurisdicional.

Na prática, esse fator contribui para que Estados e Municípios, confiantes na morosidade do sistema, descumpram suas obrigações contratuais com dolo, certos de que os custos da inadimplência serão suportados, majoritariamente, pelo contratado.

A partir desse panorama, evidencia-se que a conformação atual do contrato administrativo, dotado de excessivas prerrogativas unilaterais em favor da Administração, compromete a participação equitativa dos particulares na relação contratual. A rigidez e a assimetria do modelo reduzem o número de empresas dispostas a contratar com o Estado, restringindo a concorrência e favorecendo apenas grandes corporações ou grupos empresariais economicamente robustos e, muitas vezes, politicamente influentes.

Desse modo, pequenos empreendedores e operadores econômicos mais frágeis, por não suportarem os riscos jurídicos e econômicos envolvidos, tendem a direcionar suas

atividades exclusivamente ao setor privado, em que a paridade negocial é mais respeitada. Nas palavras de Carvalho (2021), “no assombro da desproporcionalidade contratual, os bons negociantes tendem a preferir a iniciativa privada, espaço em que a paridade é a regra”.

Ao contrário do que ocorre nas relações contratuais privadas, marcadas pela liberdade de pactuação e pela possibilidade de discussão prévia dos termos, os contratos administrativos, geralmente, apresentam-se como fórmulas rígidas e previamente estruturadas pela Administração, que é simultaneamente parte e regulamentadora do ajuste. Nesse sentido, os particulares se veem compelidos a aderir a um modelo contratual cujos riscos são inteiramente assimétricos. Como observa Carvalho (2021), a Administração disponibiliza ao mercado um arquétipo contratual previamente definido, com o qual apenas aqueles que calculam e internalizam os prejuízos potenciais e que, por conseguinte, elevam o valor final da proposta.

Esse aumento do risco contratual repercute, inevitavelmente, nos custos estimados pelas empresas licitantes. O raciocínio econômico é direto: quanto maior o risco suportado, maior será a expectativa de lucro exigida para compensá-lo. Como consequência, o valor das propostas tende a ser inflacionado, gerando um aumento global do custo das contratações públicas.

Esse fenômeno acarreta, paradoxalmente, o comprometimento do próprio interesse público, pois o Estado termina por pagar mais caro pelas mesmas utilidades que, em um ambiente contratual mais equilibrado, poderiam ser adquiridas por valores significativamente inferiores. A elevação injustificada dos preços contratuais compromete a eficiência administrativa e, em muitos casos, dá ensejo à responsabilização dos gestores públicos por suposto superfaturamento, mesmo quando estes atuam de boa-fé.

Verifica-se, assim, a configuração de um verdadeiro paradoxo jurídico: na tentativa de garantir instrumentos de defesa do interesse público, o ordenamento jurídico acaba por instituir mecanismos que, em sua aplicação concreta, o prejudicam. Ao institucionalizar prerrogativas unilaterais em excesso, o Estado transforma o contrato administrativo em um ambiente hostil à racionalidade econômica e à cooperação contratual. Como resultado, os cofres públicos suportam os custos da desproporcionalidade estrutural das cláusulas exorbitantes.

Na concepção de Justen Filho (2019), essa distorção compromete o próprio princípio republicano, pois impõe encargos desnecessários ao erário como contrapartida de competências administrativas que não se justificam. Segundo o autor, “os cofres públicos arcam com encargos superiores aos necessários como contrapartida da assunção de competências desnecessárias e inúteis”. De modo semelhante, Niebuhr (2016) afirma que, se o resultado das cláusulas exorbitantes é o prejuízo à Administração e aos recursos públicos, então o interesse tutelado por essas cláusulas não é, de fato, público.

Dessa forma, impõe-se a necessidade de reavaliação crítica da legitimidade, do alcance e da aplicação concreta das cláusulas exorbitantes no sistema brasileiro. Quando sua incidência acarreta efeitos contrários à proteção do interesse público, tais como exclusão de

agentes econômicos, elevação artificial de preços, aumento da litigiosidade e favorecimento político de grandes contratantes, o instituto deixa de cumprir sua finalidade originária e passa a operar como fator de ineficiência, desigualdade e desperdício de recursos públicos.

### **3 A DESRAZOABILIDADE DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES À LUZ DO ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS**

A jurisprudência, em diferentes ocasiões, tem reconhecido a validade e aplicabilidade das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, entendidas como expressões do regime jurídico-administrativo e da supremacia do interesse público. No entanto, as Cortes Superiores vêm demarcando parâmetros para sua incidência, especialmente quando se identificam efeitos excessivamente onerosos ou desproporcionais aos particulares contratados, em tensão com os princípios constitucionais da razoabilidade, da segurança jurídica e da preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, em sede da ADI 2733/ES (Rel. Min. Eros Grau, julgado em 26/10/2005), declarou a inconstitucionalidade de legislação estadual que conferia isenções tarifárias em contrato de concessão de rodovias, sob o fundamento de que a medida legislativa comprometeria o equilíbrio contratual, violando a competência do Executivo na gestão dos contratos administrativos. O julgado ressalta que a modificação do conteúdo econômico do ajuste, sem mecanismo de compensação, contraria o princípio da harmonia entre os Poderes, além de ferir as garantias jurídicas essenciais ao modelo de concessão (Brasil, 2016).

Em decisão semelhante, o Superior Tribunal de Justiça no REsp 621.163/RJ (Rel. Min. Denise Arruda, julgado em 12/02/2006) manifestou-se contrariamente à alteração unilateral de tarifas no serviço de transporte coletivo intermunicipal, quando realizada sem oitiva dos contratados. A Corte considerou que tal prática fere o devido processo legal e compromete a estabilidade contratual, não podendo a Administração modificar unilateralmente cláusulas financeiras essenciais do ajuste sem observância de critérios legais e contratuais específicos (Brasil, 2006).

No mesmo sentido, o Ministro Luiz Fux, ao relatar o Recurso Especial n. 976.836/RS (Relator: Ministro Luiz Fux, julgado em 25/08/2010), observou que, embora a Administração detenha a prerrogativa de modificar unilateralmente determinadas cláusulas contratuais, tal faculdade está condicionada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro como garantia legal do contratado. O precedente afirma que a supremacia do interesse público não autoriza a imposição de encargos desproporcionais ao particular (Brasil, 2010).

Essas decisões evidenciam uma compreensão jurisprudencial que, sem desautorizar o regime jurídico próprio dos contratos administrativos, vem operando uma leitura mais restritiva das prerrogativas estatais, à luz de princípios como a boa-fé objetiva, a função social do contrato e a vedação ao enriquecimento sem causa. A análise dos julgados revela que o exercício das cláusulas exorbitantes está sujeito à ponderação com os deveres de equidade e

com as garantias mínimas atribuídas aos contratados, o que impõe à Administração Pública o ônus de justificar, em cada caso, a necessidade, adequação e proporcionalidade de sua conduta.

O papel que a jurisprudência assume, portanto, não é o de negar a existência de tais cláusulas, mas o de delimitar seus contornos aplicativos de forma a evitar que prerrogativas originalmente pensadas como instrumentos de tutela do interesse público passem a operar como meios de onerar injustificadamente o particular. Essa evolução interpretativa se articula com a necessidade de reformulação da estrutura relacional entre Administração Pública e particulares, em direção a uma lógica de contratualidade pautada pela colaboração e pela justiça contratual, sem prejuízo da legalidade e das finalidades públicas inerentes à atividade administrativa.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação das assimetrias nos contratos administrativos passa, necessariamente, pela adoção da boa-fé objetiva como princípio de controle e orientação da conduta da Administração Pública. Essa diretriz permite reequilibrar a relação jurídico-contratual ao vincular o exercício das prerrogativas administrativas a padrões de lealdade, confiança, coerência e colaboração mútua, compatíveis com a busca por justiça contratual.

A aplicação da boa-fé objetiva no âmbito administrativo tem sido progressivamente reconhecida pela jurisprudência, sobretudo por meio da incorporação de figuras típicas do direito privado, como o *venire contra factum proprium*, a cláusula *rebus sic stantibus* e a teoria do adimplemento substancial. Essas figuras jurídicas têm operado como instrumentos de limitação ao exercício arbitrário de prerrogativas e de contenção de comportamentos contraditórios da Administração.

No julgamento da Apelação Cível n.º 1067213-03.2013.8.13.0394 (Relator: Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 26/09/2019), o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reafirmou que os contratos administrativos devem observar a boa-fé e a segurança jurídica, repelindo condutas incoerentes da Administração que desconsiderem expectativas legítimas por ela anteriormente geradas. Nessa linha, o TJMG afastou a pretensão estatal de invalidar a prestação de serviço contratada por meio regular, sob o argumento de que tal postura violava a confiança legítima do contratado, vedada pelo ordenamento jurídico (BRASIL, 2019b).

Outro precedente relevante é o da Apelação Cível n.º 0000180-81.2019.8.08.0024 (Relator: Telemaco Antunes de Abreu Filho, Data de Julgamento: 01/02/2022), julgada pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, em que se discutia a revisão de cláusulas contratuais em razão de onerosidade excessiva. A Corte capixaba entendeu ser inadmissível que a Administração, após a celebração de termos aditivos e sem manifestação de discordância da contratada, se recusasse a revisar o contrato, por configurar comportamento contraditório. O

princípio da boa-fé objetiva foi determinante para reconhecer a legitimidade da revisão e impedir que o ente público se beneficiasse de sua própria conduta dúbia (BRASIL, 2022a).

No mesmo sentido, a Apelação Cível n.º 1000021-10.0662.1.2001 (Relator: Oliveira Firmo, Data de Julgamento: 25/10/2022), também do TJMG, tratou da aplicação do adimplemento substancial como parâmetro de proporcionalidade na aplicação de penalidades. O tribunal reconheceu que, mesmo havendo descumprimento parcial do contrato, este foi cumprido em sua essência, não sendo razoável a imposição da penalidade máxima. A boa-fé objetiva foi empregada como critério interpretativo apto a salvaguardar a funcionalidade do ajuste e a proporcionalidade da sanção aplicada (BRASIL, 2022b).

Essa tendência encontra respaldo ainda na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. No julgamento da Apelação Cível n.º 0003440-04.2012.4.01.3400 (Relator: Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, Data de Julgamento: 24/02/2021), a Corte afastou multa imposta à contratada por substituir, de forma previamente aceita pela Administração, equipamentos originalmente previstos em contrato. Reconheceu-se, nesse caso, que a alteração fora realizada com base em critérios técnicos que asseguravam a vantajosidade e a eficiência na prestação do serviço, e que a posterior penalização afrontava a boa-fé, ao promover o enriquecimento ilícito da Administração Pública (BRASIL, 2021).

A jurisprudência nacional, ao incorporar tais parâmetros interpretativos, reafirma a viabilidade e a legitimidade da aplicação dos princípios de origem privada na seara pública, sobretudo quando voltados à proteção da confiança legítima e à prevenção de condutas oportunistas. A partir dessa perspectiva, a boa-fé objetiva emerge como categoria normativa adequada à racionalização do exercício das cláusulas exorbitantes, contribuindo para a construção de um modelo contratual administrativo mais equitativo, funcional e constitucionalmente adequado.

A aplicação da boa-fé objetiva aos contratos administrativos encontra desdobramento necessário na vedação ao enriquecimento ilícito da Administração Pública. Esse princípio opera como limite à atuação estatal, impedindo que o exercício das prerrogativas administrativas seja utilizado como meio de obtenção de vantagens indevidas, em detrimento do contratado e da função pública do contrato.

O reconhecimento dessa vedação tem ocorrido com base na constatação de comportamentos estatais contraditórios, nos quais a Administração, embora tenha se beneficiado da execução contratual, recusa-se a realizar os pagamentos devidos ou pretende impor sanções desproporcionais, sob o pretexto de irregularidades formais ou prerrogativas previstas em lei.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no Agravo de Instrumento n.º 1000017-05.0944.2.001, enfrentou situação emblemática em que o Município de Ubá/MG reteve o pagamento de valores pactuados com empresa contratada, alegando descumprimento de obrigações fiscais. Apesar de haver cláusula contratual autorizando tal retenção, o Tribunal reconheceu que a execução efetiva dos serviços prestados não poderia ser ignorada, sob pena

de enriquecimento sem causa da Administração, especialmente diante da ausência de prejuízo concreto à coletividade.

Embora a previsão contratual tivesse sido aceita pela contratada, a Corte de Justiça mineira pontuou que o comportamento estatal deve permanecer em consonância com os deveres de boa-fé, lealdade e proporcionalidade, mesmo nos casos de inadimplemento parcial ou formal (BRASIL, 2018). Essa decisão aponta que, mesmo diante de cláusulas contratuais aparentemente válidas, a Administração não está autorizada a agir de forma unilateral e lesiva ao contratado, notadamente quando já auferiu benefícios da prestação contratual. A ordem jurídica, ao vedar o enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil), impõe à Administração o dever de honrar as obrigações resultantes de sua atuação, não podendo utilizar-se de sua posição institucional para frustrar a justa contraprestação.

O argumento da supremacia do interesse público, frequentemente invocado como fundamento das cláusulas exorbitantes, não pode ser interpretado como sinônimo de superioridade do Estado sobre o particular. Como adverte Justen Filho (2014), essa supremacia não autoriza condutas arbitrárias ou autoritárias por parte do poder público, tampouco legitima o descumprimento contratual sob pretextos meramente formais.

Assim, o interesse público, longe de ser um conceito abstrato, deve ser compreendido como a realização concreta dos direitos fundamentais, cuja proteção constitui a finalidade última da atuação estatal. Desse modo, todas as prerrogativas atribuídas à Administração nos contratos que celebra devem ser compreendidas como instrumentos funcionais à consecução do interesse público primário, e não como privilégios de autoridade.

O respeito à boa-fé objetiva e à vedação ao enriquecimento ilícito assegura a integridade ética das relações contratuais e reforça a legitimidade da atuação estatal. Ao final, a observância dessas balizas não representa qualquer renúncia à autoridade da Administração Pública, mas sim, um avanço na direção de uma racionalidade contratual pública mais justa e simétrica.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 jul. 2025.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-A, p. 1, 01 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI: 2733 ES**, Relator: Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005. Publicado em 03/02/2016, pp. 00011 ement vol-02219-02 pp-00280. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo407.htm>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **REsp: 621.163 RJ 2003/0231972-4**, Relatora: Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 12/02/2006. Publicado em 13/03/2006, p. 195. 2006. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_registro=200302319724](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200302319724). Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **REsp: 976836 RS 2007/0187370-6**, Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 25/08/2010. Publicado em DJe 05/10/2010. 2010. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=11739293&tipo=0&nreg=&SeqC>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJ-ES). **AC: 0000180-81.2019.8.08.0024**, Relator: Telemaco Antunes de Abreu Filho, Terceira Câmara Cível, julgado em 01/02/2022. Publicado em 18/02/2022. 2022a. Disponível em: <https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/?view=content&id=1531460>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG). **AC: 1000021-10.6621.2.001 MG**, Relator: Oliveira Firmo, 7ª Câmara Cível, julgado em 25/10/2022. Publicado em

27/10/2022. 2022b. Disponível em:

[https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=282125F103CA668DB94CBF6A7C283751.juri\\_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.21.106621-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=282125F103CA668DB94CBF6A7C283751.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.21.106621-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG). **AC: 1067213-03.4639.4.001 MG**, Relator: Carlos Henrique Perpétuo Braga, julgado em 26/09/2019. Publicado em 03/10/2019. 2019b. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=2&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0672.13.034639-4/001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG). **AI: 1000017-05.0944.2.001 MG**, Relator: Raimundo Messias Júnior, 2ª Câmara Cível, julgado em 13/03/2018. Publicado em 16/03/2018. 2018. Disponível em:

[https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=282125F103CA668DB94CBF6A7C283751.juri\\_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.17.050944-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=282125F103CA668DB94CBF6A7C283751.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.17.050944-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar). Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1). **AC: 0003440-04.2012.4.01.3400**,

Relatora: Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, Quinta Turma, julgado em 24/02/2021. Publicado em PJe 05/03/2021. 2021. Disponível em:

<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=34400420124013400&secao=JFDF>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4). **AC: 5023727-95.2017.4.04.7100**,

Relatora: Marga Inge Barth Tessler, Terceira Turma, julgado em 21/05/2019. 2019a.

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/3722277251>. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO, Guilherme; GUIMARÃES, Raphael. Cláusulas Exorbitantes: um mal

desnecessário. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo. 10 dez. 2021. 2021. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-dez-10/licitacoes-contratos-clausulas-exorbitantes-mal-desnecessario>. Acesso em: 06 jul. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

ALMEIDA, Ricardo Gesteira Ramos de. Da incompatibilidade entre as cláusulas exorbitantes do contrato administrativo e os paradigmas do Estado Democrático de Direito: O princípio do Estado Democrático de Direito e o princípio da tutela da confiança. **Revista Jus Navigandi**,

Teresina, n. 2441. 08 mar. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14466>. Acesso em: 6 jul. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo**. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Carlos Vinícius Alves Ribeiro. (Org.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2010, v. , p. 89.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEITE, Beatriz Milhomem Mondego. **As Cláusulas Exorbitantes e a Função Social no contrato Administrativo Bem Como no Processo Licitatório**. 2018. 47 f. Monografia (graduação em direito) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018. Disponível em: <https://monografias.ufma.br/jspui/handle/123456789/2687>. Acesso em: 8 jul. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitações e Contratos administrativos*. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 105, julho /set. 1971, p. 14-34.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. 10 Medidas de Combate à Insegurança Jurídica e ao Inadimplemento da Administração Pública em Contratos Administrativos. **Seção Colunistas**, Salvador, n. 270. 03 out. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/joel-de-menezes-niebuhr/10-medidas-de-combate-a-inseguranca-juridica-e-ao-inadimplemento-da-administracao-publica-em-contratos-administrativos>. Acesso em: 11 jul. 2025.

PAES, Fabio Ramalho de Castro. **O princípio da supremacia do interesse público e a insegurança jurídica nos contratos administrativos**. 2018. 61 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

VIEIRA, Aline Pinho Romeiro. **Análise das Cláusulas Exorbitantes nos Contratos Administrativos como Prerrogativa Administrativa**. 2006. 53 f. Monografia (graduação em direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33414/1/2006\\_tcc\\_aprvieira.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33414/1/2006_tcc_aprvieira.pdf). Acesso em: 11 jul. 2025.