



PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS LIMITADORES DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES LIMITING EXCESSIVE CLAUSES IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE LIMITAN LAS CLÁUSULAS EXCESIVAS EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS



<https://doi.org/10.56238/levv16n55-095>

Data de submissão: 18/11/2025

Data de publicação: 18/12/2025

Joaquim Reis Costa Filho

Graduado em Direito

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de Goiás

E-mail: krabom2000@hotmail.com

RESUMO

O presente trabalho visa aprofundar o debate sobre os limites das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos em face dos princípios constitucionais da Constituição Federal de 1988, notadamente evidenciando possíveis normas legislativas inconstitucionais.

Palavras-chave: Princípios. Limitação. Cláusulas Exorbitantes. Contratos.

ABSTRACT

This work aims to deepen the debate on the limits of exorbitant clauses in administrative contracts in view of the constitutional principles of the Federal Constitution of 1988, notably highlighting possible unconstitutional legislative norms.

Keywords: Principles. Limitation. Exorbitant Clauses. Contracts.

RESUMEN

Este trabajo pretende profundizar en el debate sobre los límites de las cláusulas exorbitantes en los contratos administrativos a la luz de los principios constitucionales de la Constitución Federal de 1988, destacando en particular las posibles normas legislativas inconstitucionales.

Palabras clave: Principios. Limitación. Cláusulas Exorbitantes. Contratos.



1 INTRODUÇÃO

A pesquisa desenvolvida neste trabalho tem como escopo o estudo doutrinário, bibliográfico e uma análise crítica de como evidenciar formas de limitação das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos em face dos princípios constitucionais explícitos e implícitos na Constituição Federal de 1988, visando uma perspectiva sob o foco do Estado Democrático e de Direito.

A questão principal que se coloca no presente estudo é trazer elementos argumentativos e subsídios para identificar e verificar possíveis ilegalidades e inconstitucionalidades de atos normativos nas esferas federal, estadual e municipal.

Assim, importa investigar os limites das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos na relação estabelecida entre o público e privado, objetivando verificar eventuais restrições indevidas impostas pelo Estado contratante ao particular-contratado.

O tema é atual e relevante porque é comum o surgimento de conflitos tanto na esfera administrativa quanto judicial envolvendo o assunto.

Registre-se, ainda, que a presente pesquisa visa aprofundar a discussão sobre o tema sem jamais, por óbvio, esgotá-lo, uma vez que o assunto é por demais controvertido e abrangente, cujo trabalho nessa quadra de artigo científico é limitado e será abordado de forma crítica e pragmática com a finalidade de debater a necessidade de reavaliar a tradicional ideia de que o interesse público sempre prevalece sobre o privado.

2 METODOLOGIA

Para a realização dessa pesquisa, o método adotado, quanto às técnicas e aos procedimentos utilizados para a coleta e análise de dados, é preponderantemente a pesquisa bibliográfica, na medida em que se formulará sínteses a partir da leitura da bibliografia apresentada em cotejo com a legislação regulamentadora, bem como procurando explicar o problema através da análise da literatura já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita que envolva o tema em exame, assim como documental, através de projetos, leis, normas, resoluções, pesquisas on-line, dentre outros que tratam acerca do tema.

A fim de atender o objetivo mencionado, o plano de desenvolvimento do trabalho é dividido em quatro partes:

A primeira envolve os aspectos gerais das cláusulas exorbitantes, dissertando sobre seu conceito, definições, características, sua natureza, tipos, aplicações e finalidades.

A segunda parte contempla o histórico e a conceituação dos princípios constitucionais explícitos e implícitos na Constituição Federal de 1988 que limitam as cláusulas de privilégio, numa abordagem sob o foco do Estado Democrático e de Direito, procurando entender as peculiaridades, os



efeitos e impacto que cada princípio produz no exercício defensivo de direitos quando deparados com as mencionadas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos.

A terceira parte trata da enumeração e exemplificação dos efeitos das cláusulas exorbitantes em algumas situações práticas, vivenciadas no caso concreto na relação entre o Estado contratante e o particular-contratado, bem como o posicionamento do Poder Judiciário acerca do tema.

A quarta parte cuida das disposições finais com a conclusão sobre o assunto ora abordado e a contribuição e relevância deste trabalho para a disseminação do conhecimento no mundo acadêmico e científico.

3 CLÁUSULAS EXORBITANTES NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

3.1 CONCEITO

Preliminarmente, é conveniente trazer à baila a diferenciação entre contrato de direito privado da administração e contrato administrativo.

Sobre o assunto, de forma sucinta, contratos de direito privado da administração são aqueles regidos pelo Direito Privado, como o Código Civil, cuja Administração Pública atua em posição de igualdade com o particular (horizontalidade), embora ainda com normas de Direito Público (exemplos: contratação de seguros e locações de imóveis). Logo, a principal característica de um contrato da Administração é a relação de horizontalidade entre as partes.

Já os contratos administrativos são aqueles submetidos ao regime jurídico do Direito Administrativo por meio de normas de direito público, cuja Administração Pública tem prerrogativas, privilégios e poderes especiais, as chamadas cláusulas exorbitantes, que conferem a ela uma posição de supremacia e vantagem na relação com o particular, almejando o interesse público, não vigorando, portanto, o princípio da isonomia entre as partes, tampouco do equilíbrio contratual (Haubert, 2016, p. 5). Há, na verdade, uma relação de desigualdade entre o Estado-contratante e o particular-contratado (verticalidade) não se aplicando o princípio *pacta sunt servanda*, uma vez que o interesse público deve se sobrepor ao interesse privado.

Passado esse introito, o mestre José dos Santos Carvalho Filho define as cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos no seguinte sentido:

Cláusulas de privilégio, também denominadas de cláusulas exorbitantes, são as prerrogativas especiais conferidas à Administração na relação do contrato administrativo em virtude de sua posição de supremacia em relação à parte contratada (Carvalho Filho, 2019, p. 199).

Vale ressaltar, ainda, a conceituação das referidas cláusulas na visão da renomada Maria Sylvia Zanella di Pietro:



São cláusulas exorbitantes aquelas que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contrato celebrado entre particulares, por conferirem prerrogativas a uma das partes (a Administração) em relação à outra; elas colocam a Administração em posição de supremacia sobre o contratado (Di Pietro, 2023, p. 277).

Na concepção do ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello as citadas cláusulas são aquelas que:

Conferem à Administração prerrogativas de supremacia, enquanto instrumentais à realização da finalidade pública e na medida em que o sejam, do mesmo passo em que lhe irrogam sujeições típicas, umas e outras armadas ao propósito de acautelar o interesse público (Mello, 2023, p. 546).

Observa-se, portanto, que cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos são aquelas que visam assegurar mecanismos instrumentais e procedimentais, em grau de superioridade e vantagem em relação ao particular, em busca de tutelar e na persecução do bem comum, ou seja, do interesse público.

3.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS IMPLÍCITOS QUE FUNDAMENTAM ÀS CLÁUSULAS EXORBITANTES

Os princípios norteadores que dão suporte e embasamento jurídico às cláusulas exorbitantes são o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, princípio da indisponibilidade do interesse público, princípio da continuidade dos serviços público e princípio da autotutela (Vieira, 2006, p. 18-20).

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é o principal princípio relacionado às cláusulas exorbitantes e um dos pilares do regime jurídico administrativo. Ele estabelece que os interesses da coletividade têm prioridade sobre os interesses individuais em caso de conflito, visando, assim, garantir o bem comum e a satisfação do interesse coletivo, razão de ser da ordem social vigente e da Administração Pública.

Nesse contexto, é oportuno trazer a definição do ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello acerca do princípio da supremacia do interesse público, vejamos:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último (Mello, 2023, p. 59).

Ponto importante a ser abordado, nesse momento, é o conceito de interesse público. Nesse contexto, lança-se mão da definição apresentada pelo eminentíssimo Luís Roberto Barroso, que o subdivide em “interesse público primário” e “interesse público secundário”, vejamos:



O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas (Barroso, 2005, p. 13).

No mesmo sentido, é a concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello ao expor que:

É que, além de subjetivar estes interesses, o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos *não são interesses públicos*, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito (Mello, 2023, p. 56).

Alinhando-se a definição e subdivisão de interesse público acima mencionados, data vênia os demais pensamentos de concepção clássica e tradicional, vislumbra-se, diante da nova visão paradigmática, que o interesse público secundário não detém prerrogativas, vantagens ou privilégios, inexistindo, portanto, o referido princípio da supremacia do interesse público sobre o privado (Santana, 2014, p. 2-3).

Por sua vez, o princípio da indisponibilidade do interesse público quer dizer que a administração pública não pode renunciar, negociar ou abandonar os interesses da coletividade, pois ela é apenas um agente garantidor temporário desses bens, direitos e valores públicos, funcionando como instrumento para o alcance e manutenção do interesse público e revela-se no binômio poder-dever de agir.

O princípio da continuidade dos serviços públicos, por seu turno, assegura que as atividades essenciais à coletividade não podem ser interrompidas ou suspensas, salvo em situações legais e excepcionais, garantindo sua prestação contínua aos usuários, não podendo ser interrompidos, devendo ter continuidade e fluxo normal.

Já o princípio da autotutela consiste na prerrogativa que detém a administração pública de controlar e rever seus próprios atos, podendo anulá-los quando ilegais ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, sem precisar recorrer ao Poder Judiciário, garantindo, assim, a administração a capacidade de corrigir seus próprios erros e manter a legalidade de suas ações diretamente.

3.3 FINALIDADE, MANIFESTAÇÃO E APLICAÇÃO DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES NO MUNDO REAL

As cláusulas exorbitantes, como visto, são prerrogativas da administração pública que tem a finalidade de garantir, assegurar e proteger o interesse público em prol do bem comum, do bem-estar

coletivo, na realização dos interesses da coletividade. Essas cláusulas se manifestam e tem aplicação nos contratos administrativos por meio da alteração unilateral do contrato, rescisão unilateral, fiscalização da execução do contrato, penalidades, retomada do objeto, restrição ao uso da exceção do contrato não cumprido, possibilidade de ocupação de bens móveis e imóveis e utilização de pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato em determinadas hipóteses, conforme artigo 104, da Lei nº 14.133/2021.

4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS LIMITADORES DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Adentrando-se especificamente no cerne nuclear do presente trabalho, observa-se que a Constituição Federal de 1988 traz de forma expressa no artigo 37, *caput*, os princípios da legalidade e moralidade que restringem o alcance das cláusulas exorbitantes.

O princípio da legalidade significa dizer que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Tanto cidadãos quanto o Estado devem agir com base na lei, o que impede ações arbitrárias e garante segurança jurídica. Já no âmbito administrativo, referido princípio estabelece que a administração pública só pode fazer o que a lei expressamente permite. Em outras palavras, é dizer que o administrador está limitado àquilo que está expressamente autorizado por lei. Logo, o princípio da legalidade é um dos principais princípios limitadores das cláusulas exorbitantes e da própria atuação estatal, servindo, inclusive, como garantidor de proteção ao particular-contratado, podendo ser invocado para anular ou revogar atos administrativos.

O princípio da moralidade, por sua vez, também, é um dos pilares do direito administrativo brasileiro, que exige que a atuação do poder público seja pautada não apenas pela lei, mas também por valores éticos como probidade, honestidade, lealdade e boa-fé.

Toshio Mukai traz o conceito de moralidade administrativa nos seguintes termos:

A moralidade administrativa difere da moralidade comum porque ela busca e significa tanto que o agente público atue na condição de um bom administrador, como alguém que, gerindo recursos alheios, o faz ciente de que não são seus, e, portanto, atuando com eficiência, zelo, parcimônia, honestidade e, sobretudo, com a observância da boa-fé; enfim, o princípio da moralidade administrativa requer que o administrador público, na prática de cada ato de sua alcada e competência, saiba discernir entre aquilo que é do bem daquilo que é do mal e, além disso, tenha no seu agir a preocupação constante do bom administrador, aplicando a lei corretamente, no sentido sempre da satisfação do interesse público, fim último do Estado (MUKAI, 1993, p. 211-215).

Alexandre de Moraes esclarece, ainda, que:



Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (Moraes, 2021, p. 381).

Em arremate, vislumbra-se que o princípio da moralidade está ligado de forma imanente e intrínseca à atuação do administrador público, cuja violação dos princípios éticos configura ilicitude e afronta ao próprio Direito, sujeitando a conduta viciada à invalidação, uma vez que referido princípio ergueu-se a status constitucional expressamente, de acordo com o artigo 37, da Constituição Federal de 1988 (Mello, 2023, p. 103).

Além dos princípios constitucionais expressos, tem-se, ainda, os implícitos de mesmo grau de importância e relevância.

Nesse sentido, o princípio da razoabilidade, também, serve para limitar o poder da administração pública, uma vez que impede que o poder público tome decisões arbitrárias ou ilógicas, sendo um controle importante para o exercício da administração e do legislado, cujos atos administrativos e leis devem ser coerentes, racionais, lógicos, proporcionais, adequados quanto aos meios empregados e justos, evitando, assim, excessos e arbitrariedades.

A renomada doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro aduz, ainda, que:

Trata-se de princípio aplicado ao Direito Administrativo como mais uma das tentativas de impor-se limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário (Di Pietro, 2001b:174-208) (Di Pietro, 2023, p. 93).

Já o princípio da proporcionalidade, por seu turno, significa dizer que a administração pública dever agir com ponderação, de forma moderada, sem excessos. Tal princípio visa, também, limitar o poder do Estado, impedindo abusos e garantindo que as decisões sejam justas, equilibrando interesses individuais e coletivos, garantindo, portanto, atos administrativos compatíveis e necessários à finalidade desejada.

Vale acrescentar, ainda, que além dos princípios constitucionais tem-se, também, a teoria da imprevisão como limitadora das cláusulas exorbitantes, cujo postulado jurídico permite a revisão ou resolução de uma avença quando um evento superveniente, imprevisível e extraordinário afeta a base econômica do pactuado, tornando sua execução excessivamente onerosa para uma das partes. Sua aplicação se baseia no princípio da boa-fé e na cláusula *rebus sic stantibus* (enquanto as coisas estiverem assim), em conformidade com o artigo 124, inciso II, aliena "d", da Lei n.º 14.133/2021.



5 CLÁUSULAS EXORBITANTES NA PRÁTICA E O POSICIONAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO ACERCA DO TEMA

Preliminarmente, nesse tópico, é oportuno mencionar que no âmbito do Direito Civil vige a regra do *exceptio non adimpleti contractus* (exceção do contrato não cumprido), visando resguardar o equilíbrio contratual entre as partes pactuantes, no caso de inadimplência da outra contratante.

O Código Civil de 2002 tratou do assunto, nos seguintes termos:

Art. 476. Nos contratos bilaterais, nenhum dos contratantes, antes de cumprida a sua obrigação, pode exigir o implemento da do outro.

Art. 477. Se, depois de concluído o contrato, sobrevier a uma das partes contratantes diminuição em seu patrimônio capaz de comprometer ou tornar duvidosa a prestação pela qual se obrigou, pode a outra recusar-se à prestação que lhe incumbe, até que aquela satisfaça a que lhe compete ou dê garantia bastante de satisfazê-la.

Todavia, no âmbito do Direito Administrativo, referido instituto é relativizado ante as já mencionadas cláusulas de privilégio.

Na prática as cláusulas exorbitantes se manifestam nos contratos administrativos por meio da Lei n.º 14.133/2021, notadamente no seu artigo 104, abaixo transcrito:

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - extinguí-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;

III - fiscalizar sua execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de:

a) risco à prestação de serviços essenciais;

b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso I do **caput** deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Como visto, as cláusulas exorbitantes ou de privilégio acabam por relativizar a aplicação da *exceptio non adimpleti contractus* (exceção do contrato não cumprido), em nome do interesse público, do bem-estar da coletividade. Todavia, no caso de inadimplência da Administração Pública, o contratado terá direito à extinção do contrato, mitigando mais uma vez as preditas cláusulas, nas seguintes hipóteses, de acordo com o § 2º, do artigo 137, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, abaixo reproduzido:



Art. 137 (...)

(...)

§ 2º O contratado terá direito à extinção do contrato nas seguintes hipóteses:

I - supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras que acarrete modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no art. 125 desta Lei;

II - suspensão de execução do contrato, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 3 (três) meses;

III - repetidas suspensões que totalizem 90 (noventa) dias úteis, independentemente do pagamento obrigatório de indenização pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas;

IV - atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos;

V - não liberação pela Administração, nos prazos contratuais, de área, local ou objeto, para execução de obra, serviço ou fornecimento, e de fontes de materiais naturais especificadas no projeto, inclusive devido a atraso ou descumprimento das obrigações atribuídas pelo contrato à Administração relacionadas a desapropriação, a desocupação de áreas públicas ou a licenciamento ambiental.

§ 3º As hipóteses de extinção a que se referem os incisos II, III e IV do § 2º deste artigo observarão as seguintes disposições:

I - não serão admitidas em caso de calamidade pública, de grave perturbação da ordem interna ou de guerra, bem como quando decorrerem de ato ou fato que o contratado tenha praticado, do qual tenha participado ou para o qual tenha contribuído;

II - assegurarão ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até a normalização da situação, admitido o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na forma da alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 desta Lei.

Nesse ponto, é importante destacar que há sinalização e indicativo que o particular-contratado tem a garantia e proteção dos seus interesses por meio dos princípios constitucionais invocados neste trabalho como também nos princípios da finalidade e motivação dos atos administrativos. Além, também, da tutela da teoria da imprevisão que visa restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, consoante artigo 124, inciso II, alínea “d”, da Lei n.º 14.133/2021.

Acrescente-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 37, inciso XXI assegura, ainda, que as cláusulas contratuais deverão manter as condições efetivas da proposta, servindo, portanto, como outra forma de limitar às cláusulas de privilégio. No mesmo sentido é o artigo 130, da Lei n.º 14.133/2021, abaixo transcrito:

Art. 130. Caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

Vê-se, também, como garantia do contratado, que as alterações unilaterais não poderão transfigurar o objeto da contratação, conforme estabelece o artigo 126, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em arremate, e de maneira concisa, o Superior Tribunal de Justiça tem firmado o seguinte entendimento:



RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. TÍTULO EXECUTIVO EXRAJUDICIAL. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

(...)

10. O Superior Tribunal de Justiça consagra entendimento no sentido de que **a regra de não aplicação da exceptio non adimpleti contractus, em sede de contrato administrativo, não é absoluta**, tendo em vista que, após o advento da Lei 8.666/93, passou-se a permitir sua incidência, em certas circunstâncias, mormente na hipótese de atraso no pagamento, pela Administração Pública, por mais de noventa dias (art. 78, XV). A propósito: AgRg no REsp 326.871/PR, 2^a Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 20.2.2008; RMS 15.154/PE, 1^a Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 2.12.2002. Além disso, não merece prosperar o fundamento do acórdão recorrido de que as empresas necessitariam pleitear judicialmente a suspensão do contrato, por inadimplemento da Administração Pública. Isso, porque, conforme bem delineado pela Ministra Eliana Calmon no julgamento do REsp 910.802/RJ (2^a Turma, DJe: 06.08.2008), ‘condicionar a suspensão da execução do contrato ao provimento judicial, é fazer da lei letra morta’. (STJ - REsp: 879046 DF 2006/0109019-2, Relator: Ministra Denise Arruda, Data de Julgamento: 19/05/2009, T1 - Primeira Turma, Data de Publicação: 18/06/2009) (grifos acrescentados).

ADMINISTRATIVO ? CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ? FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A PACIENTES, ACOMPANHANTES E SERVIDORES DE HOSPITAIS PÚBLICOS ? ATRASO NO PAGAMENTO POR MAIS DE 90 DIAS ? EXCEÇÃO DO CONTRATO NÃO CUMPRIDO ? ART. 78, XV, DA LEI 8.666/93 ? SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO ? DESNECESSIDADE DE PROVIMENTO JUDICIAL ? ANÁLISE DE OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL: DESCABIMENTO ? INFRINGÊNCIA AO ART. 535 DO CPC ? FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE ? SÚMULA 284/STF ? VIOLAÇÃO DOS ARTS. 126, 131, 165 E 458, II, DO CPC: INEXISTÊNCIA.

1. Descabe ao STJ, em sede de recurso especial, analisar possível ofensa a dispositivo constitucional. 2. Incide a Súmula 284/STF se o recorrente, a pretexto de violação do art. 535 do CPC, limita-se a fazer alegações genéricas, sem indicação precisa da omissão, contradição ou obscuridade do julgado. Inúmeros precedentes desta Corte. 3. Acórdão suficientemente fundamentado não contraria os arts. 126, 131, 165 e 458, II, do CPC. 4. Com o advento da Lei 8.666/93, não tem mais sentido a discussão doutrinária sobre o cabimento ou não da inoponibilidade da exceptio non adimpleti contractus contra a Administração, ante o teor do art. 78, XV, do referido diploma legal. Por isso, despicienda a análise da questão sob o prisma do princípio da continuidade do serviço público. 5. Se a Administração Pública deixou de efetuar os pagamentos devidos por mais de 90 (noventa) dias, pode o contratado, licitamente, suspender a execução do contrato, sendo desnecessária, nessa hipótese, a tutela jurisdicional porque o art. 78, XV, da Lei 8.666/93 lhe garante tal direito. 6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido. REsp 910802/RJ RECURSO ESPECIAL 2006/0273327-0. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Data do Julgamento: 03/06/2008, T2 – Segunda Turma. Data da Publicação/Fonte: DJe 06/08/2008 (grifos acrescentados).

No mesmo sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a saber:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 32 DA LEI FEDERAL 12.852/2013. RESERVA DE DUAS VAGAS GRATUITAS E DE DUAS VAGAS COM TARIFA REDUZIDA, POR VEÍCULO, PARA JOVENS DE BAIXA RENDA NO TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. LEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA PARA ASSEGURAR DIREITOS FUNDAMENTAIS. EXISTÊNCIA DE MECANISMOS DE CORREÇÃO DE EVENTUAL DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS. AÇÃO CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO. 1. As balizas da ordem econômica nacional fixadas no artigo 170 da Constituição Federal impõem que a livre iniciativa e a propriedade privada sejam compatibilizadas com a redução das desigualdades regionais e sociais, de forma a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. 2. O Estado pode intervir na ordem econômica para assegurar o gozo de direitos fundamentais de pessoas em condição de fragilidade econômica e social, implementando políticas públicas que estabeleçam meios para a consecução da igualdade de



oportunidades e da humanização das relações sociais, dando concretude aos valores da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Precedentes: ADI 2.649, Rel. Min. Cármén Lúcia, Plenário, DJe de 17/10/2008; ADI 3.768, Rel. Min. Cármén Lúcia, Plenário, DJ de 26/10/2007; ADI 1.950, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 5/6/2006; ADI 319, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 30/4/1993. 3. É dever da sociedade, ao lado da família e do Estado, assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (artigo 227 da Constituição Federal). **4. A intervenção do Estado na ordem econômica para a promoção e implementação de direitos fundamentais não pode acarretar ônus excessivos aos atores privados, mormente no caso de contratos administrativos, onde a presença de cláusulas exorbitantes do direito comum em prol do interesse público tem como contrapartida a garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, de forma a resguardar os direitos dos contratados (artigo 37, XXI, da Constituição Federal).** 5. O contratado não é obrigado a suportar alterações na equação econômico-financeira do contrato motivadas por condutas do Estado, ainda que legítimas, que prejudiquem a justa remuneração que lhe é inerente. Precedente: ADI 2.733, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 3/2/2006. 6. O artigo 32 da Lei federal 12.852/2013 instituiu no sistema de transporte coletivo interestadual (i) a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para jovens de baixa renda; e (ii) a reserva de 2 (duas) vagas por veículo com desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os jovens de baixa renda, a serem utilizadas após esgotadas as vagas gratuitas. Contudo, atribuiu ao poder regulamentar a definição dos procedimentos e critérios para o exercício dos referidos direitos. 7. O complexo normativo relativo à matéria (Decreto federal 8.537/2015; Resolução 5.063/2016 da ANTT; Lei federal 10.233/2001; Lei federal 12.966/2014; e Lei federal 8.666/1993) contempla mecanismos de correção de eventual desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, de forma que a reserva de vagas gratuitas e com valor reduzido para jovens de baixa renda não implica ônus desproporcional às empresas concessionárias do serviço público de transporte coletivo interestadual de passageiros. 8. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente o pedido. ADI 5657, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 17/11/2022, Publicação: 28/04/2023 (grifos acrescentados).

Logo, infere-se que a jurisprudência brasileira, também, vem mitigando os poderes das mencionadas cláusulas exorbitantes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, portanto, ante a pesquisa desenvolvida neste projeto que as cláusulas exorbitantes, não obstante o princípio da supremacia do interesse público ou da coletividade sobre o privado nos contratos administrativos que os colocam em vantagem e em grau de desigualdade sobre o particular, não são prerrogativas absolutas ou inquestionáveis, devendo serem interpretadas com ponderação e parcimônia com os demais princípios constitucionais que norteiam a contratação pública e o Estado Democrático e de Direito que lhe dá suporte e razão de ser, e não pela aplicação isolada de uma única regra, sob pena de criação de normas legislativas arbitrárias, abusivas e até imorais, sujeitando, assim, eventualmente, ao controle de legalidade e constitucionalidade dos atos normativos pelo Poder Judiciário, por meio das ações processuais competentes.

Busca-se, desse modo, com o presente trabalho desmitificar e relativizar a ideia de poder soberano da Administração com prerrogativas dogmáticas e inquestionáveis ante a mutação social e jurídica no transcorrer dos tempos, cuja relevância do assunto é evidenciada a partir do olhar



contemporâneo e na concepção moderna do direito público alinhados aos direitos fundamentais insculpidos e erigidos na Constituição Federal de 1988, inclusive, como cláusula pétreia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente a Deus pela sua benevolência e generosidade.

Agradeço, também, aos meus pais por terem ensinado a perseverar na direção do objetivo traçado, pelo incentivo na busca constante de novos caminhos, pelos seus esforços e empenhos, imprescindíveis para a concretização e superação de mais uma etapa desafiadora.



REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. NBR 6022: Informação e documentação -Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. Disponível em: <https://www.cetam.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/02/01_ABNT_NBR_6022-2018_Artigo-em-publicacao-periodica-tecnica-eou-cientifica-1.pdf> Acesso em: 3 nov. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. NBR 6023: Informação e documentação – Referências – Elaboração. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. Disponível em: <https://posedu.ufop.br/sites/default/files/ppge/files/abnt_nbr_6023_2018_-normasabnt.org_.pdf?m=1736261362> Acesso em: 3 nov. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. NBR 6024: Informação e documentação — Numeração progressiva das seções de um documento — Apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2012. Disponível em: <<https://funesa.se.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/ABNT-NBR-6024-Numeracao-progressiva-das-secoes-de-um-documento.pdf>> Acesso em: 3 nov. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. NBR 6028: Informação e documentação — Resumo, resenha e recensão — Apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2021. Disponível em: <<https://universidadeniltonlins.com.br/wp-content/uploads/2021/09/6028-Resumo-atualizada-em-18.05.2021-.pdf>> Acesso em: 3 nov. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. NBR 10520: Informação e documentação — Citações em documentos — Apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2023. Disponível em: <https://coc.fiocruz.br/wp-content/uploads/2024/03/Abnt_nbr_10520_2023.pdf> Acesso em: 3 nov. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. NBR 14724: Informação e documentação - Trabalhos acadêmicos - Apresentação. 4. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2024. Disponível em: <https://tpp-uff.com.br/wp-content/uploads/2025/02/ABNT_NBR_14724_2024-1.pdf> Acesso em: 3 nov. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Prefácio à obra Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. SARMENTO, Daniel (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 13.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm> Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Lei n° 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm> Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). Recurso Especial 879046/DF. Recurso Especial. Administrativo. Processual Civil. Execução. Contrato Administrativo. Título Executivo Extrajudicial. Recurso Parcialmente Provido. Relatora: Ministra Denise Arruda, Data do Julgamento: 19/05/2009, Data da Publicação/Fonte: DJe 18/06/2009. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&tp=T&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&>>



processo=&ementa=¬a=&filtroPorNota=&orgao=&relator=&uf=&classe=&juizo=&data=&dtpb=&dtdc=&dtde=&livre=ADMINISTRATIVO+nao+aplicacao+da+exceptio+non+adimpleti+contractus> Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 910802/RJ.** Administrativo. Contrato de Prestação de Serviço. Fornecimento de alimentação a pacientes, acompanhantes e servidores de hospitais públicos. Atraso no pagamento por mais de 90 dias. Exceção do contrato não cumprido. art. 78, XV, da Lei 8.666/93. Suspensão da execução do contrato. Desnecessidade de provimento judicial. Análise de ofensa a dispositivo constitucional: Descabimento. Infringência ao art. 535 do CPC. Fundamentação deficiente. Súmula 284/STF. Violação dos arts. 126, 131, 165 e 458, II, do CPC: Inexistência. Relatora: Ministra Eliana Calmon, Data do Julgamento: 03/06/2008, Data da Publicação/Fonte: DJe 06/08/2008. Disponível em:
<<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&tp=T&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=¬a=&filtroPorNota=&orgao=&relator=&uf=&classe=&juizo=&data=&dtpb=&dtdc=&dtde=&livre=ADMINISTRATIVO+nao+aplicacao+da+exceptio+non+adimpleti+contractus>> Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 5657.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator: Ministro LUIZ FUX, Data do Julgamento: 17/11/2022, Data da Publicação: 28/04/2023. Disponível em:
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=clausulas%20exorbitantes&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em: 3 nov. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CORREIA, Fabíola Samara Brito. Interesses públicos versus interesses privados; divergências na doutrina brasileira. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Ano I, n. 3, 2012. Disponível em:
<https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/03/2012_03_1295_1339.pdf> Acesso em: 3 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

HAUBERT, Rodolfo Dutra. **Limitações às cláusulas exorbitantes do contrato administrativo.** 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário de Várzea Grande, Várzea Grande, 2016. Disponível em:
<<https://www.bing.com/ck/a/?=&p=d993b7992265a05a033ac90415e8b1aa01732bbf44f67c5f6f3f0bfbee694bf9JmltdHM9MTc2MjEyODAwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=386706ad-1990-6c13-175c-1034189e6db0&psq=LIMITA%c3%87%c3%95ES+%c3%80S+CL%c3%81USULAS+EXORBITANTES+DO+CONTRATO+ADMINISTRATIVO+%7c+TCC+-+Direito&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cucmVwb3NpdG9yaW9kaWdpdGFsLnVuaXZhZy5jb20uYnIvaW5kZXgucGhwL3JlcC9hcNRPY2xIL3ZpZXcvMjM2>> Acesso em: 3 nov. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MUKAI, Toshio. Da aplicabilidade do princípio da moralidade administrativa e do seu controle jurisdicional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 4, p. 211-215, jul. / set. 1993.

QUEIROZ, Igor Ribeiro de. **As cláusulas exorbitantes no contrato administrativo.** 2019. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://www.bing.com/ck/a/?!&&p=e88397f86099884bcf887fdea6f1b2e29980723842dbffe05dbad448274f5aceJmltdHM9MTc2MjEyODAwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=386706ad-1990-6c13-175c-1034189e6db0&psq=IRQueiroz.pdf&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cucGFudGhlb24udWZyai5ici9iaXRzdHJlYW0vMTE0MjIvMTEyODEvMS9JUIF1ZWlyb3oucGRm>> Acesso em: 3 nov. 2025.

SANTANA, Vitor. **Interesses públicos versus interesses privados. A análise do tema sob as perspectivas do Direito Constitucional/Administrativo e do Direito Penal/Processual Penal.** Direito UNIFACS–Debate Virtual-Qualis A2 em Direito, n. 167, 2014. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/234559451.pdf>> Acesso em: 3 nov. 2025.

VIEIRA, Aline Pinho Romero. **Análise das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos como prerrogativa administrativa.** 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. Disponível em: <<https://www.bing.com/ck/a/?!&&p=84095642804016044f0de3072d67a9ff0870064022b5c2689c3ea797aaec1e6cJmltdHM9MTc2MjEyODAwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=386706ad-1990-6c13-175c-1034189e6db0&psq=Reposit%c3%b3rio+Institucional+UFC%3a+An%c3%a1lise+das+cl%c3%a1usulas+exorbitantes+nos+contratos+administrativos+como+prerrogativa+administrativa&u=a1aHR0cHM6Ly9yZXBvc2l0b3Jpby51ZmMuYnIvaGFuZGxIL3JpdWZjLzMzNDE0>> Acesso em: 3 nov. 2025.