

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA****PODER JUDICIÁRIO**

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000953392**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1058065-11.2013.8.26.0100, da Comarca de São Paulo, em que é apelante CIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP, é apelado _____.

ACORDAM, em 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Após as sustentações orais dos(as) Drs(as). Domiciano Noronha de Sa e Arthur Nunes Brok, negaram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente) E PERCIVAL NOGUEIRA.

São Paulo, 10 de setembro de 2025

ANTONIO CELSO FARIA**PRESIDENTE E RELATOR****Assinatura Eletrônica****ACF nº 20.714/2025****8ª Câmara de Direito Público****Apelação nº 1058065-11.2013.8.26.0100****Comarca de São Paulo****Apelante: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo SABESP****Apelada: _____.**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. RESCISÃO UNILATERAL. OBRA DE SANEAMENTO. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL NÃO CONFIGURADO. FATO DA ADMINISTRAÇÃO E FATO DO PRÍNCIPE. OMISSÕES TÉCNICAS E INTERFERÊNCIAS EXTERNAS. SUSPENSÃO JUSTIFICADA DOS SERVIÇOS. ARTIGO 78, XV, DA LEI Nº 8.666/93. AÇÃO ANULATÓRIA PROCEDENTE.

A rescisão unilateral de contrato administrativo somente se justifica quando demonstrado o inadimplemento culposos da contratada, não sendo lícito à Administração imputar responsabilidade por descumprimento contratual quando a inexecução decorreu de condutas omissivas da própria contratante ou de circunstâncias alheias à esfera de controle do particular.

Configurado o "fato da administração" quando a contratante permanece inerte diante de indefinições técnicas essenciais à execução do objeto, deixando de fornecer diretrizes para frentes de serviço, localização de equipamentos e projetos para serviços extracontratuais, obstando o regular cumprimento do cronograma.

Caracteriza "fato do príncipe" as interferências de órgãos públicos municipais e paralisações impostas pela comunidade local, sendo dever da Administração contratante prover os meios necessários à superação de tais óbices.

O atraso superior a noventa dias no pagamento de reajustes contratuais autoriza a suspensão da execução dos serviços, nos termos do artigo 78, inciso XV, da Lei nº 8.666/93, não configurando inadimplemento da contratada.

Nula a rescisão unilateral fundada em suposto descumprimento contratual quando a prova pericial demonstra que a inexecução decorreu exclusivamente de fatores imputáveis à Administração, ensejando o dever de ressarcimento

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA****PODER JUDICIÁRIO**

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

integral dos prejuízos comprovadamente suportados.

Recurso desprovido.

Trata-se de ação ordinária proposta por _____, em face da COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP, por meio da qual a autora pede a declaração de nulidade de ato administrativo que rescindiu unilateralmente contrato de obras, com a consequente anulação das penalidades impostas, bem como a condenação da ré ao pagamento de indenização por perdas e danos. Aduz a autora, na petição inicial, os seguintes fatos e fundamentos jurídicos:

i) Da Relação Contratual e dos Fatos Anteriores à Rescisão. Narra a autora ser empresa do ramo da construção civil que, em 02 de outubro de 2009, após sagrar-se vencedora em certame licitatório (Concorrência Pública CSO nº 31.038/09), celebrou com a ré o contrato para a "Execução das Obras do S. A. A de Cubatão 1ª Etapa Bairro Vila Esperança", sob o regime de empreitada por preço unitário, com valor total estimado de R\$ 2.498.427,95. O ajuste foi garantido por meio de carta de fiança bancária no montante de R\$ 124.921,40. A ordem de início dos serviços foi emitida em 01 de dezembro de 2009, com prazo de execução de 540 (quinhentos e quarenta) dias, cujo termo final estava previsto para 25 de maio de 2011. Sustenta, contudo,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

que a execução contratual foi obstada por uma série de impedimentos imputáveis à ré e a terceiros, cuja responsabilidade pela solução recaía sobre a contratante, a saber: a) interferências externas: impossibilidade de execução de serviços essenciais, como a abertura de valas, por óbices impostos pelo Município de Cubatão, e paralisação das obras decorrente de interferências da comunidade local, fato este que alega ter sido reconhecido pela própria SABESP e b) incumprimento de obrigações pela ré: atraso e falta na entrega de materiais de sua responsabilidade; indefinições técnicas relativas a frentes de serviço, localização de marcos medidores e projetos para serviços extracontratuais; suspensão da execução da obra sem o devido pagamento dos custos decorrentes da paralisação, como mobilização e vigilância dos canteiros e atraso superior a 90 (noventa) dias no pagamento de reajustes contratuais referentes às medições de nº 17, 18, 19 e 20. Afirma que, em decorrência de tais entraves, logrou executar apenas pouco mais de 69% do objeto contratado e, diante da inércia da ré em solucionar as pendências, notificou-a reiteradamente e, por fim, requereu a rescisão amigável do ajuste. Em contrapartida, a ré iniciou procedimento para aplicação de multa por inobservância do cronograma, que resultou na imposição da penalidade no valor de R\$ 13.483,58, descontado da autora. Subsequentemente, a despeito das defesas administrativas apresentadas, a SABESP instaurou processo de rescisão unilateral do contrato. O desfecho administrativo, publicado no Diário Oficial do Estado em 08 de

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA****PODER JUDICIÁRIO**

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

maio de 2013, foi a rescisão unilateral do contrato por culpa da autora, com fundamento nos incisos I, V e VII do art. 78 da Lei nº 8.666/93 e a imposição das seguintes sanções: multa no valor de R\$ 249.842,79, perda da garantia contratual no valor de R\$ 124.921,40 e a constituição de um débito de R\$ 1.129.321,84, referente a materiais que deveriam ter sido empregados na obra;

ii) Dos Fundamentos de Direito. A autora fundamenta sua pretensão argumentando, em síntese, que a rescisão unilateral foi ilegal e abusiva. Invoca a teoria da "exceção do contrato não cumprido" (*exceptio non adimpleti contractus*), prevista no art. 78, XV, da Lei nº 8.666/93, sustentando que o atraso nos pagamentos por parte da Administração por prazo superior a 90 dias legitimaria a suspensão da execução do contrato. Ademais, classifica as omissões e ações da ré como "fato da administração", conduta que, ao impedir ou dificultar a execução do contrato, eximiria a contratada de responsabilidade por eventual inadimplemento. Alega que a paralisação dos serviços ocorreu por justa causa e foi previamente comunicada à Administração, o que afastaria a infração contratual que lhe foi imputada. Defende, assim, a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados, pedindo o ressarcimento integral dos prejuízos suportados, que incluem danos emergentes como os custos com a desmobilização, a multa indevidamente paga e os reajustes não adimplidos, além dos lucros cessantes,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

correspondentes à margem de lucro que auferiria com a conclusão da obra;

iii) Dos Pedidos. A demandante pede: **a)** o deferimento da consignação dos materiais não utilizados, com a declaração de extinção da obrigação relativa ao débito de R\$ 1.129.321,84; **b)** a declaração de nulidade do ato de rescisão unilateral e de todas as penalidades aplicadas, inclusive a de proibição de contratar com a Administração Pública; **c)** a decretação da rescisão judicial do contrato por culpa da demandada; **d)** a condenação da ré à devolução do valor de R\$ 13.483,58, referente à multa contratual já retida; **e)** a declaração de inexigibilidade da multa no valor de R\$ 249.842,79; **f)** a condenação da ré ao pagamento dos reajustes contratuais sobre as medições nº 17, 18, 19 e 20, com os devidos acréscimos legais; **g)** a condenação da demandada à devolução da garantia contratual; **h)** a condenação da ré ao pagamento de indenização pela totalidade dos prejuízos (danos emergentes e lucros cessantes), a serem apurados em perícia técnica e **i)** a total procedência da ação, com a condenação nos ônus sucumbenciais. Atribuiu à causa o valor de R\$ 1.582.000,00.

A r. sentença (fls. 1.645/1.649) julgou procedente a ação principal e improcedente a reconvenção. O dispositivo da r. sentença condenou a ré a: **a)** nulidade da rescisão unilateral do contrato e das penalidades aplicadas; **b)** devolver a garantia contratual e a multa retida; **c)** efetuar o pagamento dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

valores devidos relativos às medições nºs 17, 18 e 19, bem como indenização, conforme valores apurados pelo Sr. Perito e **d)** promover a remoção dos materiais que se encontram sob a guarda da autora. Por fim, a demandada foi condenada ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, fixados em 10% sobre o valor da causa para a ação principal e 10% sobre o valor pedido para a reconvenção.

A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP apelou (fls. 1.679/1.685) alegando que: **i)** a rescisão unilateral do contrato encontra amparo legal no artigo 78, inciso I, da Lei nº 8.666/93, tendo sido motivada pelo inadimplemento contratual da apelada. Afirma que seus pareceres técnicos demonstraram que a contratada falhou em cumprir os prazos de execução das obras e não atendeu às solicitações da fiscalização, comprometendo o andamento do projeto. Sustenta que, antes de adotar a medida rescisória, tentou por diversas vezes solucionar os impasses de forma administrativa, conforme os ofícios trocados entre as partes, mas a contratada se manteve inerte. Assevera que a r. sentença e o laudo pericial não consideraram adequadamente essas tentativas de resolução amigável, tampouco os ofícios que demonstravam a disposição da SABESP em analisar os custos pleiteados pela contratada, sem que isso implicasse a paralisação das obras; **ii)** a r. sentença incorreu em erro ao acolher a interpretação do perito judicial sobre a cláusula 3ª do contrato. Defende que, ao contrário do que entendeu

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA****PODER JUDICIÁRIO**

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

o MM. Juízo *a quo*, a responsabilidade pela identificação e justificativa de serviços extraordinários ou adicionais compete à contratada, e não à SABESP. Fundamenta sua tese na cláusula 3.2 do contrato, que exigiria da contratada a apresentação de orçamentos e memórias de cálculo para análise e aprovação da contratante. Alega que a contratada foi reiteradamente solicitada a apresentar a documentação necessária para a análise dos serviços extracontratuais, mas não o fez, o que impedia a SABESP de autorizar ou aprovar tais serviços. Assim, o perito teria incorrido em equívoco técnico e jurídico ao desconsiderar essa obrigação contratual da apelada; **iii)** a análise pericial sobre as interferências externas (ações da municipalidade e de moradores) foi falha, pois desconsiderou que a própria contratada se omitiu em assinar o 2º Termo de Alteração Contratual, o qual havia sido elaborado pela SABESP desde 15/09/2011, justamente com o fito de mitigar tais impasses. Argumenta que a omissão da recorrida em formalizar o referido termo aditivo impediu a execução de um cronograma de recuperação da obra e agravou os atrasos e **iv)** a apelada não tem direito à remuneração pelas obras não concluídas, uma vez que não demonstrou o cumprimento das etapas do cronograma nem apresentou justificativas adequadas para os custos adicionais que pleiteava. Pede o provimento da apelação para reformar integralmente a r. sentença, julgando-se improcedentes todos os pedidos formulados na ação principal e procedentes os pedidos

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA****PODER JUDICIÁRIO**

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

constantes na reconvenção, com a consequente inversão e redistribuição das verbas da sucumbência.

Contrarrazões (fls. 1.693/1.721).

Houve oposição ao julgamento virtual (fls. 1.729/1.730).

É o relatório.

Cinge-se a controvérsia em aferir a legalidade do ato administrativo praticado pela apelante, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, que rescindiu unilateralmente o Contrato CSO nº 31.038/09, firmado com a apelada, _____, imputando a esta a culpa pela inexecução da obra e aplicando-lhe as consequentes penalidades.

A r. sentença, de fls. 1645/1650, deu escorreita solução à lide, ao acolher a pretensão da autora e rechaçar a reconvenção, fundamentando-se, precipuamente, na robusta prova pericial produzida sob o crivo do contraditório, que se revelou essencial para a elucidação da complexa matéria fática.

A apelante sustenta, em suma, que a rescisão se deu em conformidade com o artigo 78, inciso I, da Lei nº 8.666/93, em razão do descumprimento do cronograma pela apelada. Aduz, ainda, que a r. sentença e o laudo pericial incidiram em erro ao interpretar a cláusula 3ª do contrato e ao desconsiderar a omissão da contratada em formalizar o 2º Termo de Alteração Contratual, que visava mitigar os entraves na execução.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

As razões recursais, contudo, não encontram respaldo no acervo probatório densamente carreado aos autos, revelando-se dissociadas da realidade fática e documental minuciosamente apurada sob o crivo do contraditório.

Com efeito, a robusta prova pericial, consubstanciada no laudo técnico de fls. 1.146/1.269 e posteriormente elucidada por meio dos esclarecimentos de fls. 1.526/1.558, revelou-se categórica e conclusiva ao demonstrar, com elevado grau de precisão técnica, que a inexecução parcial do ajuste não se mostra imputável à recorrida, mas decorreu, inequivocamente, de condutas omissivas e de entraves administrativos de responsabilidade exclusiva da Administração Pública e de terceiros, caracterizando os denominados “fato da administração” e “fato do príncipe”.

Desde o início da execução contratual, a apelada enfrentou óbices de grande relevância, que obstaram o regular prosseguimento dos serviços pactuados. Conforme minuciosamente relatado pelo i. Perito Judicial, a apelada, por meio de reiteradas correspondências (fls. 110/118 e 268), noticiou à SABESP a existência de graves indefinições técnicas, tais como a ausência de definição das frentes de serviço, a falta de indicação precisa da localização de macromedidores e válvulas redutoras de pressão, e a necessidade de projetos para serviços extracontratuais (fls. 1.201/1.202).

O laudo pericial concluiu, de forma



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

inequívoca, que a SABESP permaneceu inerte diante das solicitações da contratada, não apresentando qualquer solução tempestiva para as questões levantadas, o que comprometeu irremediavelmente o cronograma da obra. Nas palavras do *expert*:

"Ficou constatado, através das correspondências trocadas entre as partes nesse período, que a Autora fez várias cobranças junto à SABESP solicitando definições sobre os serviços a serem realizados, de modo a viabilizar a normal continuidade da obra, sendo que em contrapartida, não identificamos nos autos, qualquer manifestação da SABESP sobre as indefinições apontadas e sobre os valores de custos, até a data do término do contrato (15/09/2011)" (fl. 1.194).

Tal conclusão coaduna-se com a doutrina administrativista majoritária, que preconiza a vedação à imposição de penalidades contratuais quando demonstrado, como no caso em tela, que o inadimplemento contratual resultou de fatores externos à esfera de controle do contratado, em consonância com o princípio da boa-fé objetiva e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

Ademais, a execução foi severamente impactada por interferências externas, notadamente os impedimentos impostos pela Prefeitura de Cubatão, que não permitiu o fechamento da via principal onde a maior parte dos serviços seria realizada, e as paralisações provocadas pela



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

comunidade local (fls. 1.193, 1.198 e 1.200/1.201). Tais eventos, juridicamente classificados como "fato do príncipe" e "fato da Administração", não podem ser imputados à contratada, sendo dever da SABESP, como dona da obra, prover os meios para sua superação, o que não ocorreu a contento. A própria suspensão do contrato por 23 dias, determinada pela SABESP, foi motivada pela *"paralisação temporária dos serviços imposta pela comunidade local"* (fl. 1.201), a corroborar a tese autoral.

Nesse contexto, a recusa da apelada em formalizar o 2º Termo de Aditamento Contratual revelou-se plenamente justificada, diante da ausência de prévio reequilíbrio econômico-financeiro. Conforme esclarecido pelo i. Perito, a recorrida comunicou formalmente que a assinatura estava condicionada ao ressarcimento dos prejuízos advindos das paralisações e à solução das pendências técnicas (fls. 1.217 e 1.528). A inércia da SABESP em reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, onerado por custos extracontratuais de ociosidade de mão de obra e equipamentos devidamente apurados pela perícia (fls. 1.204/1.205 e 1.247), e em definir as diretrizes para a continuidade dos trabalhos, configurou o inadimplemento de suas próprias obrigações contratuais.

Configura-se, pois, a hipótese prevista no art. 78, inciso XV, da Lei nº 8.666/93, que autoriza o contratado a suspender a execução do contrato diante do atraso superior a 90 dias dos pagamentos devidos pela Administração, o que abrange não



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

apenas as medições, mas também os reajustes e o ressarcimento por custos imprevistos. O laudo pericial confirmou que a SABESP reteve indevidamente o pagamento dos reajustes das medições de nº 17, 18, 19 e 20 (fls. 1.211/1.212).

Quanto ao argumento da apelante de que a definição dos serviços extracontratuais caberia à apelada, com base na cláusula 3ª do contrato, novamente a r. sentença amparouse com acerto nas conclusões periciais.

O ilustre Perito Judicial, com acuidade técnica e rigor metodológico, esclareceu que a cláusula contratual em exame (cláusula 3ª) restringe-se, em seu conteúdo normativo, à disciplina da metodologia de precificação dos serviços extracontratuais, sendo a definição e autorização de tais serviços prerrogativa exclusiva da Administração contratante, em conformidade com o regime jurídico dos contratos administrativos (fls. 1.232 e 1.550). Ademais, a apelada demonstrou ter apresentado à gerenciadora da SABESP a planilha com os serviços e custos extracontratuais, recebendo como resposta que "*não havia tempo hábil*" para a análise (fl. 1.208). Tal fato evidencia a postura protelatória e contraditória da apelante, que não pode agora se beneficiar da própria torpeza.

Dessarte, a rescisão unilateral promovida pela SABESP foi manifestamente ilegal, pois fundada em suposto inadimplemento da contratada que, em verdade, foi causado pela própria Administração. Por corolário, nulas são as penalidades



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

aplicadas, incluindo as multas, a perda da garantia e a cobrança pelos materiais não utilizados, os quais, segundo a perícia, ou foram aplicados na obra ou se encontram devidamente armazenados e à disposição da apelante (fls. 1.210 e 1.534).

Por conseguinte, a procedência integral da ação principal e a improcedência da reconvenção revelam-se providências juridicamente inafastáveis. Os valores indenizatórios, correspondentes aos danos emergentes (custos extracontratuais com prorrogação e paralisação, multa indevidamente retida, reajustes não pagos) e aos lucros cessantes (pela impossibilidade de conclusão da obra), foram apurados de forma técnica e fundamentada pelo i. Perito Judicial (fls. 1.207 e 1.212/1.213), não merecendo qualquer reparo.

Em suma, o conjunto probatório demonstra, de forma inequívoca, que a inexecução parcial do contrato decorreu exclusivamente de condutas omissivas da Administração e de interferências externas cuja superação competia à contratante. A rescisão unilateral, fundada em suposto inadimplemento da contratada, configura ato administrativo viciado, ensejando sua anulação e o consequente dever de reparação integral dos prejuízos comprovadamente suportados pela apelada.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, a fim de viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, lembrando ser



TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

8ª Câmara de Direito Público

desnecessária a menção de dispositivos legais para esse efeito, bastando que seja apreciada para ensejar o manejo desses recursos (Súmulas 211 do E. STJ e 282 do E. STF). Nesse sentido:

“O órgão judicial, para expressar a sua convicção, não precisa aduzir comentários sobre todos os argumentos levantados pelas partes. Sua fundamentação pode ser sucinta, pronunciando-se acerca do motivo que, por si só, achou suficiente para a composição do litígio” (STJ-1ª T., AI 169.073-SP-AgRg, Min. José Delgado, j. 4.6.98, v.u., DJU 17.8.98). No mesmo sentido: RSTJ 148/356, RT 797/332, RJTJESP 115/207, JTJ 349/638 (AP 991.09.051344-5-EDcl)”¹

Por fim, restando improvido o recurso de apelação, de rigor aplicar-se o disposto no artigo 85, § 11, do CPC, acrescentando-se em 2% aos honorários advocatícios devidos pela apelante, tendo-se em vista a natureza da causa, grau de complexidade da demanda e o tempo despendido para o deslinde da controvérsia em grau recursal, remunerando condignamente o trabalho do(s) patrono(s) da apelada.

Ante o exposto, **nega-se provimento ao recurso**, mantendo-se integralmente a r. sentença recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ANTONIO CELSO FARIA

Relator

¹ Código de Processo Civil e legislação processual em vigor / Theotonio Negrão, José Roberto F. Gouvêa Luis Guilherme A. Bondioli e João Francisco N. da Fonseca. 45ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 708 Nota 3ª ao artigo 535.