



**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 culposo 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 princípio" 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 resarcimento



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo  
8<sup>a</sup> 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 1<sup>a</sup> 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**  
**8<sup>a</sup> 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**  
**8<sup>a</sup> 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 adimplenti 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**  
**8<sup>a</sup> 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  
8<sup>a</sup> 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 3<sup>a</sup> do contrato. Defende que, ao contrário do que entendeu



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**  
**8<sup>a</sup> 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 3<sup>a</sup> 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 princípio”.

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 princípio" 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 resarcimento 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 3<sup>a</sup> 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 3<sup>a</sup>) restringe-se, em seu conteúdo normativo, à disciplina da metodologia de especificação 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  
8<sup>a</sup> 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)”<sup>1</sup>*

Por fim, restando improvido o recurso de apelação, de rigor aplicar-se o disposto no artigo 85, § 11, do CPC, acrescendo-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**

---

<sup>1</sup> 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. 45<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 708 Nota 3<sup>a</sup> ao artigo 535.