— Não é livremente revogável a licença para exploração de pedreira em razão de novo zoneamento que proíbe essa atividade. Cabível, no caso, será a desapropriação do direito, com indenização do prejuízo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Pedreira Itaquera S.A. *versus* Prefeitura Municipal de São Paulo
Recurso Extraordinário nº 92 845 — Relator: Sr. Ministro
CUNHA PEIXOTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e dar-lhe provimento, nos termos do voto do Ministro Relator.

Brasília, 19 de agosto de 1980. — *Thompson Flores,* Presidente. — *Cunha Peixoto,* Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Cunha Peixoto: Pedreira Itaquera S.A. impetrou mandado de segurança contra a Prefeitura Municipal de São Paulo alegando o seguinte: a) que, desde 1958, encontra-se estabelecida com indústria extrativa e britamento de pedras, na estrada de Itaquera nº 1 001, regularmente licenciada pela Administração Municipal; b) que, tendo o Decreto nº 11 106/74 modificado a permissibilidade de uso e ocupação do solo, a Prefeitura Municipal de São Paulo, a 1º de novembro de 1978, intimou-a a encerrar suas atividades no local; c) que, entretanto, tendo o licenciamento de seu estabelecimento sido regularmente procedido, não poderia ser revogado unilateralmente pelo Poder Público, o que somente é admitido doutrinariamente quando não afronta direito adquirido; d) que, mesmo se entendesse cabível o fechamento administrativo do estabelecimento, esse só poderia ter lugar após prévia e justa indenização; e) que, conseqüentemente, o ato é ilegal.

Objetiva a segurança a desconstituição do ato da Prefeitura que proibiu, pura e simplesmente, o funcionamento de sua indústria.

Sustenta a Prefeitura, nas informações prestadas, que, por força de superveniente zoneamento, alterada restou a permissibilidade de uso — que era conforme passou a não mais o ser — do imóvel no local. Daí, continua, em não havendo direitos adquiridos suscetíveis de serem opostos ao Poder Público, embora até então regularmente licenciada a impetrante, cumprir-lhe-ia, de imediato, cessar suas atividades e, não o fazendo, seu fechamento poderia ter lugar

manu militari, sendo, pois, incabível o mandado de segurança.

O mandado foi concedido em primeira instância, mas a sentença foi reformada, por maioria, pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Irresignada, Pedreira Itaquera S. A. interpôs recurso extraordinário, apoiado nas letras *a* e *d* do permissivo constitucional. Alegou, em síntese, que,

"... o venerando acórdão recorrido contrariou flagrantemente os §§ 3º e 22º, do art. 153, da Constituição Federal, que garantem, respectivamente, o direito adquirido e o direito de propriedade, e divergiu da Súmula nº 473 da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal, onde se estabelece que "a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial", e do venerando acórdão do Supremo Tribunal Federal, proferido no recurso extraordinário nº 84 934-DF, no qual ficou assentado o princípio de que o "Ato administrativo, que afeta direito subjetivo, só pode ser invalidado pela própria administração, quando viola dispositivo expresso de lei" (*Rev. Trim. Jur.*, 83/479) (fls. 167-a).

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Cunha Peixoto (Relator):

Trata-se de mandado de segurança impetrado contra o ato da Administração Municipal que determinou o encerramento das atividades industriais da impetrante, na exploração de uma pedreira, dentro do prazo de trinta dias.

A sentença concedeu a segurança, convalidando a liminar e reconhecendo o direito da impetrante de continuar suas atividades nas condições originárias.

Houve recurso de ofício e da Prefeitura Municipal de São Paulo, insistindo no reconhecimento da preliminar de decadência e, no mérito, na denegação do pedido.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime, rejeitou a preliminar e, no mérito, contra o voto do desembargador Nelson Altemani, deu provimento ao recurso, para cassar a segurança.

Dois pontos são incontroversos no presente processo: a) desde 4 de junho (docs. juntos) de 1961, vem a impetrante, devidamente licenciada, funcionando de maneira regular com sua indústria extrativa e britamento de pedras na estrada de Itaquera nº 1 001; b) em primeiro de setembro de 1978, a Prefeitura Municipal, em virtude de nova Lei de Zoneamento, determinou o encerramento de suas atividades, dentro do prazo de trinta dias.

Não há dúvida de que o interesse público deve prevalecer sobre o particular, mas também é manifesto que aquele não pode sacrificar, arbitrariamente, o direito do particular.

Hely Lopes Meirelles, ao tratar da proteção ambiental, enfatiza o problema do direito adquirido:

"O mais sério problema a ser resolvido pelo Município é o da pré-ocupação de bairros ou áreas por indústrias e outras atividades poluidoras que, posteriormente, venham a ser consideradas em uso desconforme, diante da nova legislação para o local. Em tais casos não pode a Administração paralisar sumariamente essas indústrias e atividades, nem reduzir-lhes a produção, porque isto ofenderia o direito adquirido em conformidade com as normas legais anteriores. Para a retirada desses estabelecimentos, a medida legal é a desapropriação" (*Direito municipal brasileiro*, p. 653).

No caso *sub judice*, a situação ainda se reveste de circunstâncias especialíssimas, pois

não se limita ao licenciamento de uma indústria em determinado local. A paralisação da indústria da impetrante representa uma verdadeira desapropriação, já que ela não pode ser exercida em outro local; e não o pode, por proibição da municipalidade onde se encontra. Com propriedade ressaltou o voto vencido:

"...é de fundamental importância atentar, na espécie em foco, para a natureza especialíssima da atividade industrial da impetrante. Como bem argumenta o seu ilustre advogado, não se trata de um estabelecimento industrial que, diante do ato municipal que determinou a cassação de suas atividades, tem a possibilidade de transferir as suas instalações para outro local a prosseguir na exploração de seu ramo industrial. Cuida-se de uma pedreira, autorizada a funcionar como empresa de mineração e proprietária do imóvel e da jazida de granito nele existente. A cessação de suas atividades, no imóvel onde se encontra a jazida, implicará o aniquilamento do seu direito de propriedade sobre a jazida, que não mais poderá ser explorada. Ora, configura-se, nessa hipótese, violação do direito de propriedade. Nos exatos termos do art. 153, § 22, da Constituição Federal, "é assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social etc." (fls. 160/161).

Por outro lado, a licença, ato administrativo gerador de direito subjetivo, regularmente concedido de plena conformidade com a lei vigente ao tempo de sua concessão, não pode ser revogada por autoridade da municipalidade e sem nenhuma indenização. Ensina Hely Lopes Meirelles:

"Usos conformes são todos aqueles permitidos para o local pelas normas legais pertinentes. Erigem-se, por isso, em direito subjetivo de seus titulares e não podem ser impedidos pela Prefeitura, nem negado o respectivo alvará de licença quando dependentes dessa formalidade. Os exercentes de usos conformes podem a todo tempo aumentar a atividade, ampliar o estabelecimento, reformar a construção até o limite admitido em lei. Tais usos, uma vez iniciados, geral direito adquirido e mesmo que se altere posteriormente o zoneamento, podem continuar na situação em que se encontravam no momento de vigência da nova lei. Assim, uma edificação, uma indústria ou um comércio conforme em determinada zona, mesmo que venha a ser proibido pelo novo zoneamento, pode prosseguir nos moldes da legislação precedente, mas fica impedido de alteração ou ampliação daí por diante" (op. cit., p. 633).

E, às fls. 634, completa seu pensamento:

"Se a Prefeitura pretender a imediata cessação de qualquer atividade desconforme, mas com pré-ocupação da zona, deverá indenizar cabalmente o seu exercente, amigavelmente ou mediante desapropriação."

Não poderia, no caso em apreço, a Prefeitura, *manu militari*, obrigar a impetrante a cessar suas atividades, vez que, quando conseguiu o licenciamento, fê-lo nos termos da lei.

Por estes motivos, conheço do recurso com fulcro em ambos os dispositivos constitucionais e dou-lhe provimento, para restabelecer a sentença de primeiro grau.

EXTRATO DA ATA

RE nº 92 845-6 — SP — Rel.: Min. Cunha Peixoto. Recte.: Pedreira Itaquera S. A. (Adv.: Nicolau Chacur). Recda.: Prefeitura Municipal de São Paulo (Adv.: Marcelo Cintra Zarif).

Decisão: conhecido e provido nos termos do voto do Ministro Relator. Decisão unânime. 1ª Turma, 19.8.80.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Senhores Ministros Cunha Peixoto, Soares Muñoz e Rafael Mayer.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Xavier de Albuquerque.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.