



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000325221

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1069529-61.2022.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante JOSÉ EDUARDO MESCHIARI (JUSTIÇA GRATUITA), é apelado ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: Deram provimento em parte ao recurso. V. U., de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente) E DJALMA LOFRANO FILHO.

São Paulo, 1º de abril de 2025.

ISABEL COGAN
relatora
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 29034 (13ª Câmara de Direito Público)

APELAÇÃO Nº 1069529-61.2022.8.26.0053

COMARCA: SÃO PAULO

APELANTE: JOSÉ EDUARDO MESCHIARI

APELADO: FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Juíza de 1ª Instância: Simone Gomes Rodrigues Cassoretti

MC

AÇÃO DE COBRANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. Policial Militar. Pedido relativo às diferenças pretéritas do Adicional Local de Exercício (ALE), decorrente do reconhecimento do direito à incorporação do ALE no percentual de 100% sobre o salário-base no Mandado de Segurança Coletivo nº 1001391-23.2014.8.26.0053. Recurso da FESP: Ilegitimidade ativa – Inocorrência. Mandado de segurança coletivo impetrado por associação civil – Hipótese de substituição processual, por legitimado extraordinário (Art. 5º, LXX, “b”, da CF) – Coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante (Art. 22 da Lei de Mandado de Segurança). Desnecessidade de filiação à Associação impetrante – Tema Repetitivo 1056 do STJ. Categoria substituída abrange todos os Policiais militares, Oficiais e Praças, conforme Estatuto Social da AOMESP vigente à época da impetração. Legitimidade para ajuizamento da ação. Direito à cobrança reconhecido, ainda que limitadamente ao período posterior à vigência da LCE nº 1.197/13. Necessidade de reforma da sentença. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

Trata-se de recurso de apelação interposto contra a r. sentença de fls. 424/427, aclarada pela decisão de fls. 463/465, que julgou extinta a ação de cobrança ajuizada por José Eduardo Meschiari contra a FESP, nos termos do artigo 485, VI, do CPC, diante da ilegitimidade ativa. Em razão da sucumbência, o autor foi condenado ao pagamento das custas e honorários advocatícios, fixados em 10% do valor da causa, ressalvada a gratuidade concedida.

Inconformado, recorre José Eduardo Meschiari pugnando pela inversão do julgado (fls. 519/526).

Contrarrazões às fls. 533/549.

É o relatório.

O recurso interposto comporta parcial provimento, pelos motivos a seguir expostos.

O requerente, policial militar, alega que teve o direito ao recebimento das diferenças decorrentes da incorporação do Adicional de Local de Exercício (ALE) em seu salário-base na proporção de 100% para todos os fins de direito, reconhecido no Mandado de Segurança Coletivo nº 1001391-23.2014.8.26.0053, impetrado anteriormente pela Associação dos Oficiais Militares do Estado de São Paulo (AOMESP).

É certo que o mandado de segurança não é substituto de ação de cobrança, de modo que a sua concessão não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, sendo possível reclamar nos próprios autos apenas os valores devidos a partir da impetração.

Resguarda-se, no entanto, a via administrativa ou judicial própria, para cobrança do período pretérito.

Assim, o requerente ajuizou a presente ação pleiteando o recebimento das diferenças vencidas no período quinquenal que antecedeu a impetração daquele mandado, qual seja de 14/01/2009 a 14/01/2014.

Acerca da legitimidade ativa, ressalta-se que o Mandado de Segurança Coletivo foi impetrado pela Associação dos Oficiais Militares do Estado de São Paulo (AOMESP), entidade representativa dos Policiais Militares, pendendo controvérsia a respeito da abrangência da substituição processual realizada naqueles autos.

Sobre o tema, assim dispõe a Constituição Federal:

Art. 5º (...)

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

(...)b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

Da mesma forma trata a Lei nº 12.016/09:

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

Destaca-se, também, o disposto na Súmula 629 do STF: *“A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”*.

Dos dispositivos citados se verifica que a impetração do mandado de segurança coletivo por entidade associativa é hipótese de substituição processual, por legitimado extraordinário, prevista no art. 5º, LXX, “b”, da Constituição Federal, na qual não se exige autorização dos associados nem lista nominal para impetração do “writ”, uma vez que a associação atua em nome próprio defendendo direito alheio, pertencente a todos os associados ou parte deles.

Por sua vez, o artigo 22 da Lei nº 12.016/09 estabelece que *“No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante”*. Assim sendo, embora a impetrante atue no interesse de seus associados, os efeitos do julgado abrangem toda a categoria por ela representada, independente da efetiva filiação.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal fixou tese, ao julgar o Tema nº 1119 de Repercussão Geral, nos seguintes termos:

“É desnecessária a autorização expressa dos associados, a relação nominal destes, bem como a comprovação de filiação prévia, para a cobrança de valores pretéritos de título judicial decorrente de mandado de segurança coletivo impetrado por entidade associativa de caráter civil”.

Ainda, ao tratar dos limites subjetivos da coisa julgada no Mandado de Segurança Coletivo, o E. Superior Tribunal de

Justiça firmou a seguinte tese, no julgamento do Tema Repetitivo 1056:

“A coisa julgada formada no Mandado de Segurança Coletivo 2005.51.01.016159-0 (impetrado pela Associação de Oficiais Militares do Estado do Rio de Janeiro - AME/RJ, enquanto substituta processual) beneficia os militares e respectivos pensionistas do antigo Distrito Federal, integrantes da categoria substituída - oficiais, independentemente de terem constado da lista apresentada no momento do ajuizamento do mandamus ou de serem filiados à associação impetrante”.

No mais, a questão restou bem esclarecida no v. acórdão do REsp nº 1.845.716/RJ, no qual se fixou a Tese acima citada, conforme seguinte trecho de sua ementa:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. MILITARES DO ANTIGO DISTRITO FEDERAL. VANTAGEM PECUNIÁRIA ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. COISA JULGADA. LIMITES SUBJETIVOS. EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE. (...) 3. O STJ já se manifestou no sentido de que os sindicatos e as associações, na qualidade de substitutos processuais, têm legitimidade para atuar judicialmente na defesa dos interesses coletivos de toda a categoria que representam, por isso, caso a sentença do writ coletivo não tenha uma delimitação expressa dos seus limites subjetivos, a coisa julgada advinda da ação coletiva deve alcançar todas as pessoas da categoria, e não apenas os filiados (...) 9. Recurso especial provido para cassar o aresto recorrido e reconhecer a legitimidade ativa da parte recorrente para promover a execução, e determinar o retorno dos autos ao Tribunal a quo, a fim de que dê prosseguimento ao feito,

julgando-o como entender de direito. (REsp n. 1.845.716/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, relator para acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 21/10/2021, DJe de 14/12/2021.) (g.n.).

Dessa forma, resta consolidado o entendimento de que o direito reconhecido no *mandamus* coletivo alcança toda a categoria substituída na ação, sendo desnecessária a efetiva filiação do servidor à AOMESP, visto que o título judicial não realizou qualquer delimitação subjetiva.

Salienta-se que, conforme o Estatuto Social vigente à época da impetração, a AOMESP se destinava a representar todos os integrantes da Polícia Militar, Oficiais e Praças, nos termos dos art. 2º, 3º e 6º do referido Estatuto.

Ademais, sobre a juntada do Estatuto desatualizado nos autos do *mandamus*, do que se tem conhecimento em razão da pluralidade dos feitos, nos quais já houve amplo debate a respeito, o fato, por si só, não permite a restrição subjetiva do título judicial, considerando a demonstração de que, à época da impetração, a AOMESP era entidade representativa de toda a categoria Policial Militar, que a petição inicial não direcionou o debate apenas aos Oficiais e que o v. Acórdão que concedeu a segurança não limitou seu alcance subjetivo. A substituição processual e a coisa julgada na demanda coletiva devem observar as leis acima citadas, cabendo respeitar a representatividade efetiva da Associação impetrante naquele momento.

Assim, cumpre reconhecer a legitimidade da requerente para ajuizamento da presente ação de cobrança, por integrar a categoria substituída.

Quanto ao mérito, ficou consignado nos autos nº 1001391-23.2014.8.26.0053 o direito à revisão da incorporação do ALE realizada pela Lei Complementar Estadual nº 1.197/2013, a fim de alocar a totalidade do valor sobre o salário base e não na ordem de 50% sobre o salário base (padrão) e 50% sobre o RETP.

Destaca-se ser incabível a rediscussão da matéria nestes autos, cujo objetivo é a mera cobrança das parcelas anteriores ao mandado de segurança, sob pena de ofensa à coisa julgada material.

Nesse sentido já se pronunciou o E. Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. AÇÃO DE COBRANÇA. PARCELAS ANTERIORES À IMPETRAÇÃO DO WRIT. REDISCUSSÃO DO MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. COISA JULGADA. 1. Conforme jurisprudência do STJ, em Ação de Cobrança que visa ao pagamento de parcelas anteriores à impetração do Mandado de Segurança, é vedado rediscutir direito reconhecido no writ, sob pena de violação à coisa julgada. 2. Recurso Especial provido. (REsp n. 1.669.480/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/6/2017, DJe de 30/6/2017.)

No mais, a discussão acerca do conflito do título com tese fixada em IRDR sobre a matéria, ou com outros

processos semelhantes envolvendo a categoria substituída, deve ser objeto de ação própria, sendo premente nestes autos a observância da coisa julgada formada nos autos do MS nº 1001391-23.2014.8.26.0053, cujo trânsito em julgado foi posterior, e, portanto, prevalece enquanto não eventualmente desconstituída.

No mais, cumpre destacar a necessidade de limitação do período da condenação. Vejamos.

A discussão acerca do conflito do título com tese fixada em IRDR sobre a matéria ou com outros processos semelhantes envolvendo a categoria substituída, deve ser objeto de ação própria, sendo premente nestes autos a observância da coisa julgada formada nos autos do MS nº 1001391-23.2014.8.26.0053, cujo trânsito em julgado foi posterior, e, portanto, prevalece enquanto não eventualmente desconstituída.

No entanto, o pedido inicial do autor se volta ao recebimento das diferenças decorrentes da incorporação do ALE, referentes ao período de 15/01/2009 a 15/01/2014.

Em que pese tal entendimento, o termo “a quo” das diferenças pretéritas exigíveis na presente ação é a vigência da Lei Complementar Estadual nº 1.197/2013.

Com efeito, como se verifica da petição inicial do mandado de segurança coletivo nº 1001391-23.2014.8.26.0053, o objeto da ação é a **forma de absorção do ALE estabelecida na Lei Complementar Estadual nº 1.197/2013** apontada pela impetrante como equivocada.

Cabe ressaltar que ao tempo da impetração a verba não mais existia, em razão da dita absorção legal, de modo que o

único ato coator a ser combatido no *mandamus* era a forma de absorção perpetrada pela Administração.

Nesse sentido, observa-se os seguintes trechos da petição inicial do mandado de segurança coletivo:

“O Estado (...) inventou uma figura (absorção) estranha às LC 731/93 e LC 207/79 e a própria mensagem do Sr. Governador, pois sequer existe a possibilidade de absorção para aumento de vencimentos, muito menos que este aumento seja concedido diretamente sobre o RETP.

(...)Sendo repetitivo, a concessão de aumentos diretos sobre o RETP não encontra previsão na LC 731/93(...).

(...)6 – Como corrigir.

A jurisdição está sendo invocada apenas para obrigar as autoridades coadoras a reconhecerem os efeitos das plenas vigências das LC 731/93 e 207/79, obrigando as impetradas a reposicionarem o aumento gerado com a extinção do ALE somente sobre o 'salário base padrão'.

Deve-se ratificar o ordenamento legal, cuja orientação denota que ajustes salariais devem incorrer nos termos da Lei Complementar 731/93, não podendo ser diretamente alocados sobre os códigos das vantagens pecuniárias, como é o RETP – Regime Especial de Trabalho Policial.”.

Ademais, o próprio pedido é expresso:

*“7.1 -Que ao presente, seja CONCEDIDA A SEGURANÇA, para o fim de **OBRIGAR** o polo passivo a revisar o aumento de vencimento, concedido sob o rótulo de 'absorção do ALE' para que o valor INTEGRAL da verba, antes denominada ALE, seja*

*alocado **SOMENTE** sobre o código 001.001, denominado de 'Salário Base Padrão' (...)."*

Assim, conforme se verifica, a Associação autora alegou que a Administração se valeu de mecanismo estranho à lei para majorar o vencimento dos servidores sem alocar a totalidade do valor no salário base, argumentando repetidamente acerca da impossibilidade de que o aumento se desse no RETP.

Portanto, o direito pleiteado e reconhecido nos autos da demanda coletiva é o de *“revisar o aumento de vencimento, concedido sob o rótulo de 'absorção do ALE'”*, o que restou reproduzido no v. Acórdão desta C. Câmara, pelo qual se concedeu a segurança. **Sendo tal aumento concedido por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.197/2013, não há como estender os efeitos do julgado a período anterior à sua vigência.**

Nessas circunstâncias, **os efeitos pecuniários em relação ao período pretérito à impetração do mandado de segurança coletivo, buscados nesta ação de cobrança, não podem abranger parcelas anteriores à vigência da Lei Estadual nº 1.197/2013, visto que não havia “absorção do ALE” a revisar.**

Não se olvida que antes da referida lei, a incorporação do ALE já era objeto de discussão judicial, mas o mandado de segurança coletivo se voltou às consequências da extinção da verba.

A atualização dos valores deverá ser realizada, na fase de liquidação, com incidência de correção monetária pelo IPCA-E e de juros moratórios, desde a notificação da autoridade coatora no mandado de segurança coletivo, com base nos juros aplicados à caderneta de poupança (Temas 905 do STJ e 810 do STF) e, a partir da

entrada em vigor da EC 113/2021 (09/12/2021), deverá ser observada a *“atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente”*, nos termos do art. 3º da EC 113/2021, observando-se, ainda, eventuais regras supervenientes aplicáveis às hipóteses de condenação da Fazenda Pública no pagamento de valores.

Portanto, **dá-se parcial provimento ao recurso.**

Por fim, de rigor o reconhecimento da sucumbência recíproca, de tal forma que os honorários sucumbenciais devem ser fixados em 10% sobre o valor da condenação em favor dos procuradores de ambas as partes (com acréscimo de 1% (um por cento) acima do mínimo em favor do advogado do autor em razão do trabalho adicional em grau de recurso).

Considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional mencionada pelas partes, salientando-se o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em se tratando de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006 p. 240).

Ante o exposto, **dá-se parcial provimento ao recurso.**

ISABEL COGAN
Relatora