

# AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Prof. **Murillo Gutier**<sup>1</sup>

<b>1. Ação Civil Pública: Conceito e Bases Normativas</b> .....	2
<b>1.1 Legitimidade Ativa</b> .....	2
<b>1.2 Legitimidade Passiva</b> .....	4
<b>2. Objeto da Ação Civil Pública e Categorias de Interesses Coletivos</b> .....	4
<b>3. Termo de Ajustamento de Conduta</b> .....	5
<b>4. Inquérito Civil</b> .....	6
<b>5. Prazo Prescricional</b> .....	6
<b>6. Competência</b> .....	6
<b>7. Procedimento, Decisão e Coisa Julgada</b> .....	6
<b>7.1 Medidas Liminares e Recursos</b> .....	6
<b>7.2 Conteúdo da Sentença e Destinação da Indenização</b> .....	7
<b>7.3 Coisa Julgada e Efeitos da Sentença</b> .....	7
<b>7.4 Custas e Honorários Advocatícios</b> .....	8
<b>Lógica do Tema: Ação Civil Pública</b> .....	8

---

<sup>1</sup> Professor de Direito Administrativo, Direito Processual Civil e Direito Constitucional da UniBrás-Uberaba e UNIPAC-Uberaba. Advogado desde 2003. Mestre em Direito Público pela PUC-MG. E-mail: [murillo@gutier.adv.br](mailto:murillo@gutier.adv.br)

## 1. Ação Civil Pública: Conceito e Bases Normativas

A **ação civil pública** é o instrumento processual destinado à prevenção ou reparação de danos a interesses difusos e coletivos. Ao contrário do que se poderia supor, não se trata de mecanismo exclusivo de controle da Administração Pública, mas de ferramenta ampla de proteção dos interesses coletivos de toda a sociedade. Seu fundamento constitucional repousa no art. 129, III, da Constituição Federal de 1988, e sua disciplina infraconstitucional decorre da Lei n.º 7.347/1985. (Cf. Oliveira, 2026)

### 1.1 Legitimidade Ativa

O rol de legitimados para propor a ação civil pública é taxativo, previsto no art. 5.º da Lei n.º 7.347/1985. Podem ajuizá-la: o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), as entidades da Administração Pública Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estatais de direito público e privado) e as associações civis constituídas há pelo menos um ano, com finalidade institucional de proteção de interesses difusos ou coletivos - como a defesa do meio ambiente ou do consumidor. (Cf. Oliveira, 2026)

No que concerne ao **Ministério Público**, sua legitimidade restringe-se à tutela dos interesses coletivos em sentido estrito, dos interesses difusos e dos individuais homogêneos de natureza indisponível. Excluem-se de sua atuação os direitos individuais homogêneos disponíveis, à vista do art. 127 da Constituição Federal, que reserva ao órgão ministerial a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (Cf. Oliveira, 2026; Barroso, 2001, p. 228)

Impõe-se, também, distinguir as atribuições do Ministério Público estadual das do federal, pois a legitimidade de cada qual se delimita pelo respectivo campo de atuação institucional. Assim, o Ministério Público estadual não tem legitimidade para discutir matérias afetas ao Ministério Público federal, sendo igualmente vedado o litisconsórcio entre esses órgãos nessa hipótese. (**STJ, 1.ª Turma, AgRg no REsp 976.896/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 15.10.2009; STJ, 1.ª Turma, REsp 287.389/RJ, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, DJ 14.10.2002**). (Cf. Oliveira, 2026; Rodrigues, 2011, p. 402; Meirelles; Wald; Mendes, 2010, p. 225)

Cabe, ainda, registrar que o Ministério Público não tem legitimidade para defender o denominado **interesse público secundário** - aquele que pertence à pessoa jurídica de direito público e deve ser patrocinado pelas respectivas Procuradorias (federais, estaduais ou municipais) -, vedação extraída do art. 129, IX, da Constituição Federal. Nesse contexto, a **Súmula 329 do STJ** - segundo a qual o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público - deve ser lida com temperamento, alcançando apenas os casos em que há genuíno interesse coletivo difuso e não

mero interesse patrimonial da pessoa jurídica estatal. (**STJ, 2.<sup>a</sup> Turma, REsp 1.126.242/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 20.11.2009**). (Cf. Oliveira, 2026)

Quando a ação for proposta por outros legitimados, o Ministério Público atuará obrigatoriamente como "*fiscal da lei*" (*custos legis*) e assumirá o polo ativo em caso de desistência injustificada ou abandono da demanda por associação legitimada, nos termos do art. 5.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei n.º 7.347/1985. Os tribunais superiores reconhecem a legitimidade do Ministério Público para pleitear, em ação civil pública, a indenização decorrente do DPVAT em benefício do segurado, com o cancelamento da Súmula 470 do STJ. (**STF, RE 631.111/GO, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe-213, 30.10.2014; STJ, REsp 858.056/GO, Rel. Min. Marco Buzzi, DJe 05.06.2015**). (Cf. Oliveira, 2026)

Releva anotar que a **Súmula 643 do STF** estabelece: o Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública cujo fundamento seja a ilegalidade de reajuste de mensalidades escolares. Além disso, o **STF** reconheceu que o Ministério Público tem legitimidade para ajuizar ação civil pública com o objetivo de anular ato administrativo de aposentadoria que importe em lesão ao patrimônio público (**STF, RE 409.356/RO, Rel. Min. Luiz Fux, j. 25.10.2018, Informativo n. 921**). O **Tema 850** da Repercussão Geral do STF consolidou que o Ministério Público tem legitimidade para propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS. (Cf. Oliveira, 2026)

Quanto à **Defensoria Pública**, houve debate doutrinário a respeito dos limites de sua legitimidade - se restrita à tutela de necessitados econômicos ou extensível a interesses difusos. O **STF pacificou a questão** ao reconhecer que a legitimidade da Defensoria abrange interesses coletivos em sentido estrito, difusos e individuais homogêneos. (**STF, ADI 3.943/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe-154, 06.08.2015; STF, RE 733.433/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, Informativo n. 808**). O **STJ**, na mesma direção, assentou que a atuação da Defensoria não se restringe aos necessitados econômicos, incluindo os necessitados jurídicos, não necessariamente carentes de recursos financeiros. (**STJ, EREsp 1.192.577/RS, Rel. Min. Laurita Vaz, Corte Especial, DJe 13.11.2015, Informativo n. 573**). O **STF** firmou, ainda, que a Defensoria Pública detém prerrogativa de requisitar, de quaisquer autoridades públicas e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias à sua atuação (**Informativos do STF n. 1.045 e 1.067**). (Cf. Oliveira, 2026)

Em relação às **associações**, o conceito deve ser interpretado em sentido amplo, abrangendo sindicatos, cooperativas e demais formas de associativismo. O **STF** firmou o entendimento de que as associações atuam como representantes dos associados - e não como substitutos processuais -, sendo exigida autorização específica e expressa de cada associado para o ajuizamento da ação coletiva. Por essa razão, o **STJ** não admite que outra associação assumo o polo ativo em ação civil pública proposta por entidade que, no curso do processo, venha a se dissolver. (**STF, RE 573.232/SC,**

**Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 19.09.2014; STJ, REsp 1.405.697/MG, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 3.<sup>a</sup> Turma, DJe 08.10.2015).** (Cf. Oliveira, 2026; Barroso, 2001, p. 226)

## 1.2 Legitimidade Passiva

A legitimidade passiva na ação civil pública é ampla: qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável pela ameaça ou lesão aos interesses coletivos tutelados pela Lei n.º 7.347/1985, pode figurar no polo passivo da demanda. O **STF**, no **Tema 1.004** da Repercussão Geral, estabeleceu que em ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho contra empresa estatal, para invalidar contratação irregular de pessoal, não é admissível o ingresso de todos os empregados afetados no polo passivo, sendo indispensável sua representação pelo sindicato da categoria. (Cf. Oliveira, 2026)

## 2. Objeto da Ação Civil Pública e Categorias de Interesses Coletivos

O objeto da ação civil pública abrange a proteção de todo e qualquer interesse coletivo, incluindo o meio ambiente, as relações de consumo, a ordem econômica, a livre concorrência e o patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Para fins de identificação das categorias tuteláveis, o art. 81, parágrafo único, I a III, do Código de Defesa do Consumidor (CDC) distingue três espécies de direitos coletivos em sentido amplo. (Cf. Oliveira, 2026)

Os **interesses difusos** são de natureza transindividual e indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato - como uma ação civil pública para defesa do meio ambiente (**STJ, 2.<sup>a</sup> Turma, AgRg no Ag 928.652/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 13.11.2009**). Os **interesses coletivos em sentido estrito** são igualmente transindividuais e indivisíveis, mas seus titulares formam grupo, categoria ou classe identificável, ligados entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica de base - como uma ação para manter curso de ensino médio noturno ilegalmente suprimido em escola federal (**STJ, 2.<sup>a</sup> Turma, REsp 933.002/RJ, Rel. Min. Castro Meira, DJe 29.06.2009**). Já os **interesses individuais homogêneos** decorrem de uma origem comum - como os consumidores que adquiriram computadores com defeito de determinada empresa. (Cf. Oliveira, 2026; Rodrigues, 2011, p. 375)

Os interesses difusos e coletivos em sentido estrito são **essencialmente coletivos**, pois seu objeto é indivisível. Os interesses individuais homogêneos, por sua vez, são apenas **acidentalmente coletivos**: na essência, pertencem a cada titular individualmente, sendo o objeto divisível entre os interessados. Essa distinção tem implicações relevantes para a legitimidade e o alcance da tutela coletiva. (Cf. Oliveira, 2026; Rodrigues, 2011, p. 375)

É expressamente vedada a utilização da ação civil pública para formular pretensões relacionadas a tributos, contribuições previdenciárias, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) ou outros

fundos de natureza institucional cujos beneficiários possam ser individualmente determinados, conforme o art. 1.º, parágrafo único, da Lei n.º 7.347/1985. (Cf. Oliveira, 2026)

Não obstante resistências doutrinárias, a ação civil pública tem sido reconhecida como relevante instrumento de **controle de políticas públicas**, conforme jurisprudência consolidada do **STF (Informativos n. 345, 407, 520 e 632)**. Excepcionalmente, a ação é admitida para resguardar o denominado "*mínimo existencial*" dos direitos fundamentais ou em casos de flagrante antijuridicidade de ação ou omissão administrativa. Em sentido contrário, há entendimento doutrinário que defende a impossibilidade de controle de políticas públicas por ação civil pública, com fundamento no princípio da separação de poderes. (Cf. Oliveira, 2026; Carvalho Filho, 2011, p. 981)

Admite-se, ainda, a utilização da ação civil pública como instrumento de **fiscalização incidental de constitucionalidade** - como questão prejudicial -, sendo vedado, contudo, que a inconstitucionalidade de determinada norma figure como pedido principal da demanda. (**STF, Tribunal Pleno, RE 511.961/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe-213 13.11.2009; STF, RE 424.993/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe-126 19.10.2007**). (Cf. Oliveira, 2026; Barroso, 2001, p. 242)

### 3. Termo de Ajustamento de Conduta

O **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)** é o instrumento pelo qual os órgãos públicos legitimados formalizam com os interessados o compromisso de adequação de determinada conduta às exigências legais, com fixação de obrigações e cominações, dotado de eficácia de **título executivo extrajudicial**, nos termos do art. 5.º, § 6.º, da Lei n.º 7.347/1985 e do art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). (Cf. Oliveira, 2026)

Embora haja debate acerca de sua natureza jurídica - se unilateral ou contratual -, prevalece o entendimento de que o TAC tem natureza de **transação**, por envolver a definição de forma, prazo e condições para a adequação da conduta à ordem jurídica. (**STJ, 2.ª Turma, REsp 299.400/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 02.08.2006**). (Cf. Oliveira, 2026; Neves, 2013, p. 420-421)

A legislação refere-se, de forma imprecisa, a "órgãos públicos" como legitimados para celebrar o TAC, mas essa expressão tem sido interpretada extensivamente para abranger tanto os órgãos estatais quanto as entidades da Administração Pública Direta e Indireta. No tocante às **empresas públicas e sociedades de economia mista**, sustenta-se que as prestadoras de serviços públicos podem celebrar TAC - em razão da natureza pública de sua atividade -, mas as estatais que exercem atividade econômica ficam excluídas dessa possibilidade, por se sujeitarem, em regra, ao regime jurídico das empresas privadas, nos termos do art. 173, § 1.º, II, da Constituição Federal. (Cf. Oliveira, 2026; Mazzilli, 2009, p. 407)

#### 4. Inquérito Civil

O **inquérito civil** é o procedimento administrativo investigatório instaurado pelo Ministério Público com o objetivo de reunir elementos de convicção necessários ao ajuizamento da ação civil pública (art. 129, III, da Constituição Federal e art. 8.º, § 1.º, da Lei n.º 7.347/1985). Embora o rol de legitimados para propor a ação civil pública seja amplo, apenas o Ministério Público tem atribuição para instaurar o inquérito civil. (Cf. Oliveira, 2026)

A instauração do inquérito civil **não é obrigatória** para o ajuizamento da ação. Quando já houver elementos de prova suficientes a demonstrar a ameaça ou a lesão ao interesse coletivo, o Ministério Público pode dispensar o procedimento investigatório e propor diretamente a ação civil pública. (Cf. Oliveira, 2026)

Caso, após o esgotamento das diligências, o Ministério Público se convença da inexistência de fundamento para o ajuizamento da ação, poderá **arquivar o inquérito** por meio de decisão fundamentada (art. 9.º da Lei n.º 7.347/1985). Os autos deverão ser remetidos, no prazo de três dias e sob pena de falta grave, ao Conselho Superior do Ministério Público, que poderá homologar o arquivamento ou designar outro órgão ministerial para ajuizar a ação (art. 9.º, §§ 1.º a 4.º, da Lei n.º 7.347/1985). (Cf. Oliveira, 2026)

#### 5. Prazo Prescricional

A Lei n.º 7.347/1985 é omissa quanto ao prazo prescricional para ajuizamento da ação civil pública. Diante dessa lacuna, aplica-se, por analogia ("*analogia legis*"), o prazo de **cinco anos** previsto no art. 21 da Lei n.º 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), considerando que ambas as ações integram o microsistema de proteção dos direitos coletivos. (**STJ, Corte Especial, AgRg nos EREsp 1.070.896/SC, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe 10.05.2013**). (Cf. Oliveira, 2026)

#### 6. Competência

A ação civil pública deve ser proposta perante o juízo do local onde ocorreu ou poderá ocorrer o dano, sendo a competência de natureza **funcional** (art. 2.º da Lei n.º 7.347/1985). Como regra geral, a competência é da Justiça Estadual. Contudo, quando a União, autarquias federais ou empresas públicas federais figurarem como autoras, rés, assistentes ou oponentes, a competência se desloca para a **Justiça Federal**, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal. (Cf. Oliveira, 2026)

#### 7. Procedimento, Decisão e Coisa Julgada

##### 7.1 Medidas Liminares e Recursos

A concessão de medida liminar em face do Poder Público na ação civil pública está condicionada à **prévia oitiva** do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deve se manifestar

no prazo de 72 horas, conforme o art. 2.º da Lei n.º 8.437/1992. Essa exigência - vedação de liminar "*inaudita altera pars*" (sem a oitiva da outra parte) - deve ser relativizada em situações excepcionais de risco de lesão irreparável, em observância ao princípio da inafastabilidade do controle judicial (art. 5.º, XXXV, da Constituição Federal). (Cf. Oliveira, 2026)

Contra a decisão liminar, cabem **agravo de instrumento** e **pedido de suspensão de liminar** formulado pela pessoa jurídica de direito público perante o Presidente do Tribunal competente, com o objetivo de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública (art. 12, *caput* e § 1.º, da Lei n.º 7.347/1985). A multa aplicada liminarmente somente poderá ser cobrada após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que configurado o descumprimento (art. 12, § 2.º, da Lei n.º 7.347/1985). (Cf. Oliveira, 2026)

### 7.2 Conteúdo da Sentença e Destinação da Indenização

A sentença proferida em ação civil pública pode ter conteúdo **condenatório** (por exemplo, pagamento de indenização), **constitutivo** (como a invalidação de atos administrativos ilegais que ofendem interesses coletivos) ou **declaratório** (como a sentença de improcedência do pedido). Nas condenações em dinheiro, os valores revertem ao **Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD)**, regulamentado em âmbito federal pelo Decreto n.º 1.306/1994, gerido por Conselho Federal ou Conselhos Estaduais com participação obrigatória do Ministério Público e de representantes da comunidade, destinando-se à reconstituição dos bens lesados (art. 13 da Lei n.º 7.347/1985). (Cf. Oliveira, 2026)

### 7.3 Coisa Julgada e Efeitos da Sentença

O **STF declarou inconstitucional** o art. 16 da Lei n.º 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n.º 9.494/1997, que limitava os efeitos da coisa julgada aos limites territoriais do órgão prolator. Com a declaração de inconstitucionalidade (**Tema 1.075 da Repercussão Geral**), foi restaurada a redação original do dispositivo, sem a restrição territorial. O mesmo precedente consolidou que, em ações civis públicas de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, do CDC, e que, ajuizadas múltiplas ações conexas, firma-se a **prevenção do juízo** que primeiro conheceu de uma delas para o julgamento de todas as demandas. (Cf. Oliveira, 2026)

No caso de ações coletivas propostas por **associações**, a sentença beneficiará apenas os associados que, na data do ajuizamento, tinham domicílio no âmbito da competência territorial do órgão julgador, ostentavam a condição de filiados e constavam da lista apresentada com a petição inicial. Esse entendimento foi consolidado pelo **STF no Tema 499 da Repercussão Geral (RE 612.043/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe-229, 06.10.2017, Informativo n. 864)**. Além

da apelação, é cabível pedido de suspensão dos efeitos da sentença, enquanto não transitada em julgado (art. 4.º, § 1.º, da Lei n.º 8.437/1992). (Cf. Oliveira, 2026)

Admite-se a concessão de efeito suspensivo aos recursos interpostos no âmbito da ação civil pública para evitar dano irreparável à parte (art. 14 da Lei n.º 7.347/1985). A sentença de improcedência está sujeita ao **reexame necessário**, por aplicação analógica da Lei da Ação Popular (art. 19 da Lei n.º 4.717/1965), conforme orientação do STJ (**STJ, 2.ª Turma, AgRg no REsp 1.219.033/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 25.04.2011**). (Cf. Oliveira, 2026)

#### **7.4 Custas e Honorários Advocatícios**

Na ação civil pública, **não há adiantamento de custas**, emolumentos, honorários periciais ou quaisquer outras despesas, tampouco condenação da parte autora ao pagamento de honorários advocatícios, salvo em caso de comprovada má-fé. Nessa hipótese, a associação autora e seus diretores respondem solidariamente pelo pagamento de honorários advocatícios e pelo **décuplo das custas**, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos (arts. 17 e 18 da Lei n.º 7.347/1985). O **STJ** firmou o entendimento de que o Ministério Público não deve adiantar despesas com honorários periciais, mas isso não autoriza o juízo a impor tal ônus à parte contrária (**STJ, 1.ª Seção, EREsp 733.456/SP, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 29.04.2011, Informativo n. 424**). (Cf. Oliveira, 2026)

Nas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público, a sentença de procedência **não gera condenação do réu ao pagamento de honorários** em favor do órgão ministerial. Isso decorre do **princípio da simetria**: como o Ministério Público não pode ser condenado ao pagamento de honorários quando perde a ação - salvo em caso de comprovada má-fé -, também não pode deles se beneficiar quando a ação é julgada procedente. (**STJ, 1.ª Seção, EREsp 895.530/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 18.12.2009, Informativo n. 404**). (Cf. Oliveira, 2026)

#### **Lógica do Tema: Ação Civil Pública**

A ação civil pública representa a mais importante resposta do ordenamento jurídico brasileiro à insuficiência dos instrumentos processuais individuais para a tutela dos interesses coletivos. Sua lógica central é simples: há bens e interesses que pertencem à coletividade - o meio ambiente, o patrimônio histórico, a ordem econômica, os direitos do consumidor - e que, por essa razão, não podem ser adequadamente defendidos por um único indivíduo, seja pela dificuldade de demonstrar legitimidade pessoal, seja pela inviabilidade econômica da demanda isolada. A ação civil pública resolve esse problema ao atribuir legitimidade a determinados atores institucionais - o Ministério Público, a Defensoria, os entes federados, as associações - para agirem em substituição ou em representação da coletividade.

O sistema é construído sobre três eixos lógicos fundamentais. O primeiro é o da **legitimação plural e controlada**: o legislador não abriu a ação civil pública a qualquer interessado, mas elegeu agentes institucionais com capacidade técnica e representatividade para conduzir litígios de grande complexidade e impacto social. O segundo eixo é o da **tipologia dos interesses coletivos**: a distinção entre interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos não é meramente acadêmica - ela define o alcance da tutela, o regime da coisa julgada e a forma de execução da sentença. O terceiro eixo é o da **efetividade processual**: institutos como o TAC, o inquérito civil, o reexame necessário e o Fundo de Defesa de Direitos Difusos visam garantir que a tutela coletiva não se encerre no processo, mas resulte em mudança real de comportamento e reparação concreta dos danos causados à coletividade.

Do ponto de vista do controle da Administração Pública, a ação civil pública assume relevância especial ao permitir - como reconhece a jurisprudência consolidada do STF - o controle de políticas públicas omissivas ou insuficientes, desde que preservado o núcleo de proteção dos direitos fundamentais ("*mínimo existencial*"). Não se trata de substituir o administrador, mas de garantir que o Poder Público não se esquive de suas obrigações constitucionais, especialmente quando a omissão compromete a dignidade humana ou ofende interesses coletivos de forma flagrante. Compreender a ação civil pública é, portanto, compreender que o processo civil moderno não é apenas um instrumento de resolução de conflitos individuais, mas um mecanismo de transformação social e de concretização dos direitos fundamentais.

#### Quadro Sinótico: Ação Civil Pública

<b>Tema</b>	<b>Explicação</b>
<b>Conceito</b>	Instrumento processual destinado à prevenção ou reparação de danos a interesses difusos e coletivos; não é exclusivo do controle da Administração Pública, mas abrange toda a coletividade.
<b>Base normativa</b>	Art. 129, III, da Constituição Federal de 1988; Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).
<b>Legitimidade ativa</b>	Restrita ao rol taxativo do art. 5.º da Lei n.º 7.347/1985: Ministério Público, Defensoria Pública, entes federados, entidades da Administração Indireta e associações civis com pelo menos um ano de constituição e finalidade de proteção coletiva.
<b>Legitimidade do Ministério Público</b>	Abrange interesses coletivos em sentido estrito, difusos e individuais homogêneos indisponíveis; exclui direitos individuais homogêneos disponíveis (art. 127 da CF/1988).

<b>Legitimidade da Defensoria Pública</b>	O STF reconheceu legitimidade ampla (interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos), não limitada a necessidades econômicos, mas também a necessidades jurídicos.
<b>Legitimidade das associações</b>	Atuam como representantes (não substitutos) dos associados; exige-se autorização específica e expressa de cada associado; o STF cancelou a tese da representação automática.
<b>Legitimidade passiva</b>	Qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável pela ameaça ou lesão aos interesses coletivos tutelados pela Lei n.º 7.347/1985.
<b>Interesses difusos</b>	Transindividuais, indivisíveis, de titulares indeterminados ligados por circunstâncias de fato; são essencialmente coletivos.
<b>Interesses coletivos em sentido estrito</b>	Transindividuais, indivisíveis, de titulares determináveis ligados por relação jurídica de base; são essencialmente coletivos.
<b>Interesses individuais homogêneos</b>	Decorrentes de origem comum, com objeto divisível entre os titulares; são apenas acidentalmente coletivos.
<b>Vedação de uso</b>	Proibida para pretensões sobre tributos, contribuições previdenciárias, FGTS ou fundos institucionais com beneficiários individualmente determináveis (art. 1.º, parágrafo único, da Lei n.º 7.347/1985).
<b>Controle de políticas públicas</b>	Admitido pela jurisprudência consolidada do STF (Informativos n. 345, 407, 520 e 632), especialmente para salvaguardar o " <i>mínimo existencial</i> " e em casos de flagrante antijuridicidade administrativa.
<b>Controle incidental de constitucionalidade</b>	Admitido como questão prejudicial; vedado como pedido principal da demanda (STF, RE 511.961/SP; RE 424.993/DF).
<b>TAC - Natureza jurídica</b>	Título executivo extrajudicial; natureza de transação; formaliza a adequação de conduta às exigências legais mediante obrigações e cominações.
<b>TAC - Legitimidade</b>	Órgãos e entidades públicas (Administração Direta e Indireta); estatais prestadoras de serviços públicos podem celebrar TAC; estatais econômicas, em regra, não.
<b>Inquérito civil</b>	Procedimento administrativo investigatório; instauração exclusiva do Ministério Público; não obrigatório para propositura da ação civil pública.
<b>Arquivamento do inquérito civil</b>	Depende de decisão fundamentada do Ministério Público; sujeito a controle pelo Conselho Superior do Ministério Público, que pode homologar o arquivamento ou designar outro órgão para ajuizar a ação.
<b>Prazo prescricional</b>	Cinco anos, por aplicação analógica do art. 21 da Lei n.º 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), em razão da integração ao microsistema de proteção coletiva (STJ, EREsp 1.070.896/SC).

<b>Competência</b>	Foro do local do dano, com competência funcional (art. 2.º da Lei n.º 7.347/1985); Justiça Estadual como regra; Justiça Federal quando houver interesse de ente federal (art. 109, I, da CF/1988).
<b>Liminar contra o Poder Público</b>	Exige prévia oitiva do representante judicial da pessoa jurídica em 72 horas (art. 2.º da Lei n.º 8.437/1992); possível relativização em situações de lesão irreparável, com fundamento na inafastabilidade jurisdicional.
<b>Conteúdo da sentença</b>	Pode ser condenatório, constitutivo ou declaratório; nas condenações em dinheiro, os valores reverterem ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD).
<b>Coisa julgada</b>	O art. 16 da Lei n.º 7.347/1985, com redação dada pela Lei n.º 9.494/1997 (limitação territorial), foi declarado inconstitucional pelo STF (Tema 1.075); reprimada a redação original, sem restrição territorial.
<b>Ações propostas por associações</b>	A sentença beneficia apenas os associados filiados na data do ajuizamento, com domicílio no âmbito da competência territorial do órgão julgador, constantes da lista apresentada na petição inicial (STF, Tema 499).
<b>Reexame necessário</b>	A sentença de improcedência está sujeita ao reexame necessário, por aplicação analógica do art. 19 da Lei da Ação Popular (STJ, AgRg no REsp 1.219.033/RJ).
<b>Custas e honorários</b>	Não há adiantamento de custas ou honorários; salvo má-fé, a parte autora não é condenada em honorários; nas ações do Ministério Público, a sentença de procedência não condena o réu ao pagamento de honorários, pelo princípio da simetria (STJ, EREsp 895.530/PR).

**Tabela de Precedentes do STF e do STJ sobre Ação Civil Pública**

<b>Item</b>	<b>Precedente - Dados e Ratio Decidendi</b>
<b>1. STF - Legitimidade do MP para DPVAT</b>	STF, RE 631.111/GO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe-213, 30.10.2014. <i>Ratio decidendi</i> : O Ministério Público tem legitimidade para pleitear, em ação civil pública, a indenização do seguro DPVAT em benefício do segurado, com o cancelamento da Súmula 470 do STJ.
<b>2. STJ - Legitimidade do MP para DPVAT</b>	STJ, REsp 858.056/GO, 2.ª Seção, Rel. Min. Marco Buzzi, DJe 05.06.2015 (Informativo n. 563). <i>Ratio decidendi</i> : Na mesma linha do STF, o STJ reconheceu a legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública em favor de segurados do DPVAT, consolidando a orientação após o cancelamento da Súmula 470 do STJ.

<b>3. STF - Súmula 643</b>	STF, Súmula 643. <i>Ratio decidendi</i> : O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública cujo fundamento seja a ilegalidade de reajuste de mensalidades escolares, por se tratar de interesse coletivo em sentido estrito pertinente a toda a comunidade de pais e alunos.
<b>4. STF - Legitimidade do MP para anular aposentadoria</b>	STF, RE 409.356/RO, Rel. Min. Luiz Fux, j. 25.10.2018 (Informativo n. 921). <i>Ratio decidendi</i> : O Ministério Público tem legitimidade para ajuizar ação civil pública com o objetivo de anular ato administrativo de aposentadoria que importe em lesão ao patrimônio público.
<b>5. STF - Tema 850 (MP e FGTS)</b>	STF, Tema 850 da Repercussão Geral. <i>Ratio decidendi</i> : O Ministério Público tem legitimidade para propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS, por se tratarem de interesses coletivos de relevância social.
<b>6. STJ - Vedação ao litisconsórcio MP estadual e federal</b>	STJ, 1. <sup>a</sup> Turma, AgRg no REsp 976.896/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 15.10.2009; STJ, 1. <sup>a</sup> Turma, REsp 287.389/RJ, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, DJ 14.10.2002. <i>Ratio decidendi</i> : O Ministério Público estadual não tem legitimidade para discutir direitos e interesses incluídos nas atribuições do Ministério Público federal, sendo vedado o litisconsórcio entre esses órgãos nessa hipótese.
<b>7. STJ - Súmula 329 e interesse público secundário</b>	STJ, Súmula 329; STJ, 2. <sup>a</sup> Turma, REsp 1.126.242/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 20.11.2009. <i>Ratio decidendi</i> : O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público quando houver genuíno interesse coletivo difuso; não tem legitimidade, porém, para defender interesse público secundário (patrimonial da entidade pública), cuja defesa incumbe às Procuradorias.
<b>8. STF - Legitimidade da Defensoria Pública (ADI 3.943)</b>	STF, ADI 3.943/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe-154, 06.08.2015 (Informativo n. 784). <i>Ratio decidendi</i> : A Defensoria Pública tem legitimidade para propor ação civil pública na tutela de interesses coletivos em sentido estrito, difusos e individuais homogêneos, sem restrição aos necessitados econômicos.
<b>9. STF - Legitimidade da Defensoria Pública (RE 733.433)</b>	STF, RE 733.433/MG, repercussão geral, Rel. Min. Dias Toffoli (Informativo n. 808). <i>Ratio decidendi</i> : Confirmou e ampliou a legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública, incluindo a tutela de interesses difusos, sem exigência de que os beneficiários sejam necessitados econômicos.
<b>10. STJ - Defensoria e necessitados jurídicos</b>	STJ, EREsp 1.192.577/RS, Rel. Min. Laurita Vaz, Corte Especial, DJe 13.11.2015 (Informativo n. 573). <i>Ratio decidendi</i> : A Defensoria Pública pode propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, considerando não apenas os necessitados

	econômicos, mas também os necessitados jurídicos, independentemente de carência financeira.
<b>11. STF - Prerrogativas da Defensoria</b>	STF, Informativos n. 1.045 e 1.067. <i>Ratio decidendi</i> : A Defensoria Pública detém a prerrogativa de requisitar, de quaisquer autoridades públicas e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias à sua atuação institucional.
<b>12. STF - Representação das associações</b>	STF, RE 573.232/SC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 19.09.2014 (Informativo n. 746). <i>Ratio decidendi</i> : As associações atuam como representantes dos associados (não como substitutos processuais), exigindo-se autorização específica e expressa de cada associado para a propositura da ação coletiva.
<b>13. STJ - Dissolução da associação autora</b>	STJ, REsp 1.405.697/MG, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 3. <sup>a</sup> Turma, DJe 08.10.2015 (Informativo n. 570). <i>Ratio decidendi</i> : Não se admite que outra associação assuma o polo ativo de ação civil pública proposta por entidade associativa que, no curso do processo, veio a se dissolver.
<b>14. STF - Tema 1.004 (polo passivo)</b>	STF, Tema 1.004 da Repercussão Geral. <i>Ratio decidendi</i> : Em ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho em face de empresa estatal, com o propósito de invalidar a contratação irregular de pessoal, não cabe o ingresso de todos os empregados afetados no polo passivo; é indispensável, porém, a representação pelo sindicato da categoria.
<b>15. STJ - Interesses difusos (meio ambiente)</b>	STJ, 2. <sup>a</sup> Turma, AgRg no Ag 928.652/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 13.11.2009. <i>Ratio decidendi</i> : Caracterizados como difusos os interesses transindividuais, indivisíveis, de titulares indeterminados ligados por circunstâncias de fato, como ocorre nas ações em defesa do meio ambiente.
<b>16. STJ - Interesses coletivos em sentido estrito</b>	STJ, 2. <sup>a</sup> Turma, REsp 933.002/RJ, Rel. Min. Castro Meira, DJe 29.06.2009 (Informativo n. 399). <i>Ratio decidendi</i> : Reconheceu como coletivos em sentido estrito os interesses de grupo determinável de pessoas ligadas por relação jurídica de base, no caso de ação para manter curso de ensino médio noturno ilegalmente suprimido em escola federal.
<b>17. STF - Controle de políticas públicas</b>	STF, Informativos n. 345, 407, 520 e 632. <i>Ratio decidendi</i> : A ação civil pública é instrumento legítimo de controle de políticas públicas, admitida excepcionalmente para salvaguardar o " <i>mínimo existencial</i> " dos direitos fundamentais ou em casos de flagrante antijuridicidade de ação ou omissão administrativa.

<b>18. STF - Fiscalização incidental de constitucionalidade</b>	STF, Tribunal Pleno, RE 511.961/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe-213, 13.11.2009; RE 424.993/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe-126, 19.10.2007. <i>Ratio decidendi</i> : É admissível o uso da ação civil pública como instrumento de fiscalização incidental de constitucionalidade (como questão prejudicial), sendo vedado que a declaração de inconstitucionalidade figure como pedido principal da demanda.
<b>19. STJ - Natureza jurídica do TAC</b>	STJ, 2. <sup>a</sup> Turma, REsp 299.400/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 02.08.2006. <i>Ratio decidendi</i> : O Termo de Ajustamento de Conduta tem natureza de transação, dado que envolve definição de forma, prazo e condições para adequação da conduta à ordem jurídica.
<b>20. STJ - Prazo prescricional</b>	STJ, Corte Especial, AgRg nos EREsp 1.070.896/SC, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe 10.05.2013. <i>Ratio decidendi</i> : Diante da omissão da Lei n.º 7.347/1985, aplica-se por analogia o prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 21 da Lei da Ação Popular, em razão da integração ao microsistema de proteção dos direitos coletivos.
<b>21. STF - Inconstitucionalidade do art. 16 (Tema 1.075)</b>	STF, Tema 1.075 da Repercussão Geral. <i>Ratio decidendi</i> : É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei n.º 7.347/1985 com a alteração da Lei n.º 9.494/1997 (limitação territorial da coisa julgada); ripristinada a redação original; em ações nacionais ou regionais, a competência observa o art. 93, II, do CDC; ajuizadas múltiplas ações conexas, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas.
<b>22. STF - Tema 499 (ações de associações)</b>	STF, RE 612.043/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe-229, 06.10.2017 (Informativo n. 864). <i>Ratio decidendi</i> : Os beneficiários do título executivo em ação proposta por associação são apenas aqueles que, residentes na área da jurisdição do órgão julgador, detinham a condição de filiados antes do ajuizamento e constaram da lista apresentada com a petição inicial.
<b>23. STJ - Reexame necessário</b>	STJ, 2. <sup>a</sup> Turma, AgRg no REsp 1.219.033/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 25.04.2011. <i>Ratio decidendi</i> : A sentença de improcedência proferida em ação civil pública está sujeita ao reexame necessário, por aplicação analógica do art. 19 da Lei da Ação Popular (Lei n.º 4.717/1965).
<b>24. STJ - Honorários periciais do MP</b>	STJ, 1. <sup>a</sup> Seção, EREsp 733.456/SP, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 29.04.2011 (Informativo n. 424). <i>Ratio decidendi</i> : O Ministério Público, enquanto autor de ação civil pública, não deve adiantar despesas relativas a honorários periciais por ele requeridos; contudo, isso não autoriza o juízo a obrigar a outra parte a fazê-lo.
<b>25. STJ - Simetria e honorários advocatícios</b>	STJ, 1. <sup>a</sup> Seção, EREsp 895.530/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 18.12.2009 (Informativo n. 404). <i>Ratio decidendi</i> : Nas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público, a sentença de

	procedência não condena o réu ao pagamento de honorários advocatícios em favor do órgão ministerial; pelo princípio da simetria, como o MP não pode ser condenado em honorários (salvo má-fé), também não pode deles se beneficiar.
--	---

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública: comentários por artigo* (Lei n.º 7.347, de 24/7/85). 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de processo coletivo*. São Paulo: Método, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. E-book. ISBN 9788530999032. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530999032/>. Acesso em: 24 mar. 2026.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação civil pública. In: DIDIER JR., Fredie (org.). *Ações constitucionais*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2011.

GUTIER, Murillo Sapia. **Instituições de Direito Administrativo – Controle da Administração Pública**. Uberaba: Rule of Law Publishing, 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: GEN/Atlas, 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026.