

## NOTA TÉCNICA Nº 02 /2025

Nota Técnica referente à vedação da prestação de assessoria ou consultoria jurídica por Procons.

O PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON-MPMG, órgão integrante do Ministério Público de Minas Gerais, responsável pelo planejamento, elaboração, proposição, coordenação e execução da Política Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor em Minas Gerais, conforme estabelecido pelo artigo 22 da [Lei Complementar Estadual n.º 61/2001](#), expede, com base no inciso VI do artigo 4º da [Resolução PGJ n.º 15/2019](#), a Nota Técnica n.º 02/2025, para encaminhamento a todos os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (SEDC), bem como para divulgação e conhecimento público dos fatos, fundamentos e conclusões sobre a competência institucional do Procon-MPMG em relação à prestação de informações e consultorias individualizadas para fornecedores.

### 1. RELATÓRIO

O Procon-MPMG e Procons municipais, não raras vezes, recebem consultas de fornecedores, realizadas diretamente ou por procuradores jurídicos, acerca de questões relacionadas a direitos do consumidor. Tais demandas, por vezes, envolvem casos concretos que exigem a análise de circunstâncias inerentes ao consulente ou normas específicas relacionadas a um segmento econômico específico. Nessas situações, a resposta correta a ser fornecida pelo órgão de defesa do consumidor pode se aproximar de uma assessoria ou consultoria jurídica, ultrapassando os limites de sua função institucional de orientação geral e de proteção ao consumidor.

A presente Nota Técnica examina a viabilidade jurídica de o Procon-MPMG, vinculado ao Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), e os Procons municipais fornecerem informações a entes privados, em especial fornecedores, de maneira que possa se assemelhar a uma consultoria ou assessoria jurídica. Além disso, busca estabelecer limites e diretrizes para a atuação desses órgãos diante de consultas recorrentes formuladas por fornecedores, garantindo que suas respostas estejam alinhadas com sua função institucional de orientação e proteção ao consumidor.

É o relatório.

### 2. ANÁLISE

#### 2.1 Em relação ao Procon- MPMG

O Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon-MPMG, por força da Constituição Mineira, integra a estrutura do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Em decorrência dessa integração, o órgão incorporou, entre outras características institucionais, a atribuição de proteger direitos e interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, conforme previsto nas Constituições Federal e Estadual, na [Lei Complementar Federal n.º 75/1993](#), que dispõe sobre a organização e atribuições do Ministério Público da União, na [Lei Federal n.º 8.625/1993](#) (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), na [Lei Complementar Estadual n.º 34/1994](#), que trata da organização do

Ministério Público de Minas Gerais, e na [Lei Federal n.º 8.078/1990](#) (Código de Defesa do Consumidor).

Por isso, a atuação do Procon-MPMG está alinhada com a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis.

O Ministério Público, conforme previsto na Constituição Federal, é uma instituição independente, autônoma funcional e administrativamente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis ([art. 127, caput](#), da CF). Sua atuação deve estar alinhada com a tutela dos direitos fundamentais e da legalidade, de forma independente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O [artigo 129](#) da Constituição Federal estabelece as funções institucionais do Ministério Público e, em seu inciso IX, impõe expressamente a vedação à representação judicial e à consultoria jurídica de entidades públicas.

*Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*

*IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.*

Após vedar a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas pelo Ministério Público, a Constituição Federal, em seus artigos [131](#) e [132](#), atribuiu à Advocacia-Geral da União (AGU) e às Procuradorias dos Estados e Municípios, respectivamente, a responsabilidade pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico da União e das unidades federadas. Assim constam nos referidos dispositivos:

*Constituição Federal*

*Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. [...]*

*Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. [...]*

Tem-se, então, que os citados dispositivos constitucionais vedam, indubitavelmente, o exercício, pelo Ministério Público, da representação judicial e da consultoria jurídica de entidades públicas. De um lado, o artigo 129, inciso IX, da Constituição Federal estabelece proibição categórica a essas atividades, reforçando a necessidade de o Ministério Público manter-se alinhado à sua missão institucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais, sem vinculação a interesses específicos de órgãos públicos. De outro lado, os artigos 131 e 132 da mesma Carta Magna atribuem, taxativamente, à Advocacia-Geral da União (AGU) e às Procuradorias dos Estados e Municípios a responsabilidade pela representação judicial e pelo assessoramento jurídico das respectivas unidades federativas.

Portanto, a interpretação sistemática desses dispositivos constitucionais não deixa margem para dúvidas: o Ministério Público não possui competência para exercer a representação judicial ou a consultoria jurídica de entidades públicas.

Não bastasse a exatidão constitucional demonstrada, a jurisprudência nacional também é consolidada no entendimento da impossibilidade de o Ministério Público exercer atividades de consultoria jurídica a entes públicos. No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 409.356, o **Supremo Tribunal Federal** reafirmou que é vedado ao Ministério Público prestar consultoria jurídica ou representação judicial de entidades públicas, destacando que sua atuação se limita à fiscalização e defesa da ordem jurídica (STF, RE 409.356, Rel. Min. Luiz Fux).

*STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO . LEGITIMIDADE COLETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ARTIGOS 127, CAPUT, E 129, II, III E IX, DA*

CONSTITUIÇÃO. RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA ATUAÇÃO COLETIVA DO PARQUET NA DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO. VEDAÇÃO À REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E CONSULTORIA JURÍDICA DE ENTIDADES PÚBLICAS. INAPLICABILIDADE. EXCEPCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES À LEGITIMIDADE COLETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE TAMBÉM CONFERIDA A QUALQUER CIDADÃO (ART. 5º, LXXIII, CRFB). NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO PLENÁRIO. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NA PARTE CONHECIDA, NÃO PROVIDO. 1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a tutela coletiva destinada à proteção do patrimônio público, mormente porque múltiplos dispositivos Constitucionais evidenciam a elevada importância que o constituinte conferiu à atuação do parquet no âmbito das ações coletivas. 2. O Ministério Público, por força do art. 127, caput, da Carta Magna, tem dentre suas incumbências a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, mercê de o art. 129 da Lei Maior explicitar as funções institucionais do Ministério Público no sentido de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados” na Constituição (inciso II), “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (inciso III) e “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas” (inciso IX). 3. **A tutela coletiva exercida pelo Ministério Público se submete apenas a restrições excepcionais, como, verbí gratia a norma que veda ao Ministério Público a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas** (art. 129, IX, in fine, da CRFB), sendo certo que a Carta Magna atribui ao parquet ampla atribuição no campo da tutela do patrimônio público, interesse de cunho inegavelmente transindividual, bem como que sua atuação na proteção do patrimônio público não afasta a atuação do próprio ente público prejudicado, conforme prevê o art. 129, § 1º, da Constituição: “A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”. 4. O parquet, ao ajuizar ação coletiva para a tutela do Erário, não age como representante da entidade pública, e sim como substituto processual de uma coletividade indeterminada, é dizer, a sociedade como um todo, titular do direito à boa administração do patrimônio público, da mesma forma que qualquer cidadão também poderia fazê-lo por meio de ação popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB). 5. O combate em juízo à dilapidação ilegal do Erário configura atividade de defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e do patrimônio público, sendo todas essas funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pelos artigos 127 e 129 da Constituição, de modo que entendimento contrário não apenas afronta a textual previsão da Carta Magna, mas também fragiliza o sistema de controle da Administração Pública, visto que deixaria a persecução de atos atentatórios à probidade e à moralidade administrativas basicamente ao talante do próprio ente público no bojo do qual a lesão ocorreu. 6. A jurisprudência do Plenário deste Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de ação coletiva destinada à proteção do patrimônio público: [...]. (STF - RE: 409356 RO, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 25/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/07/2020)

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao analisar a Apelação Cível n.º 50090584820228130481, reforçou que a consultoria jurídica é atribuição exclusiva da Advocacia Pública, determinando que os municípios devem estruturar suas procuradorias jurídicas para tal finalidade.

**TJMG - EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO - OBRIGAÇÃO DE FAZER - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - REGULARIZAÇÃO DA PROCURADORIA MUNICIPAL - CARGO DE ADVOGADO PÚBLICO - REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - DESCUMPRIMENTO -**

*EXIGIBILIDADE DO TÍTULO EXECUTIVO. - O Termo de Ajustamento de Conduta consiste em título causal, razão pela qual será necessário analisar na fase executiva se havia ou não uma ilegalidade para justificar o ajustamento de conduta - Nos termos dos art. 131 e 132 da CF, a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes públicos caberiam à advocacia pública, organizada em carreira e com ingresso mediante concurso público de provas e títulos - A fixação da tese da possibilidade excepcional da contratação de advogados privados por entes públicos, obedecidos determinados requisitos (STF ADC 45), não exige o Município da realização de concurso público para o provimento de cargos públicos de Procurador Municipal, com vistas ao desempenho de atividades rotineiras de representação judicial e consultoria jurídica do ente. (TJ-MG - Apelação Cível: 50090584820228130481, Relator.: Des .(a) Magid Nauef Láuar (JD 2G), Data de Julgamento: 06/02/2024, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 09/02/2024).*

Ainda que o artigo 129, IX, da Constituição Federal mencione somente a vedação da consultoria jurídica a entidades públicas, a impossibilidade de prestação desse serviço a particulares decorre da coadunação de outro dispositivo da carta magna com a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal n.º 8625/1993) e com o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei Federal n.º 8.906/1994). De forma sucinta, assim pode ser apresentada tal afirmação:

- a) o artigo 128, § 5º, II, alínea “b”, da Constituição Federal e o artigo 44, inciso II, da Lei Federal n.º 8.625/1993, vedam, aos membros do Ministério Público, o exercício da advocacia;
- b) a Lei Federal n.º 8.906/1994 estabelece, no inciso II de seu artigo 1º, que as atividades de consultoria, assessoria e direções jurídicas são privativas da advocacia.

A análise conjunta dos mencionados dispositivos permite a conclusão de que a vedação ao exercício da advocacia imposta aos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, “b”, da CF, e art. 44, II, da Lei Federal n.º 8.625/1993) abrange, necessariamente, a proibição de atividades de consultoria jurídica. Isso porque a Lei Federal n.º 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia) define, em seu art. 1º, II, que consultoria jurídica, além da assessoria e direção jurídicas, é uma atividade privativa da advocacia.

Ao combinar essas normas, chega-se ao claro entendimento de que, se o membro do Ministério Público não pode advogar, ele também não pode prestar consultoria ou assessoria jurídica, pois essas atividades são consideradas parte do exercício da advocacia, as quais, conforme definido pelo Estatuto da OAB, são privativas do advogado.

Por todo o exposto, o Procon-MPMG, em virtude de sua integração orgânica ao Ministério Público de Minas Gerais, absorveu, por força legal, as características institucionais, atribuições e vedações inerentes àquela instituição. Destarte, ao Procon-MPMG são aplicáveis as diretrizes constitucionais e legais que regem o Ministério Público, *in totum*. Em especial, incidem sobre o Procon-MPMG as vedações expressas no art. 129, IX, da Constituição Federal (vedação de consultoria jurídica a entidades públicas), combinadas com o art. 128, §5º, II, “b”, da CF, e o art. 44, II, da Lei Federal n.º 8.625/1993 (vedação ao exercício da advocacia por membros do MP). Sendo-lhe vedada a prática da advocacia, serão, por conseguinte, proibidas as atividades de consultoria ou assessoria jurídica, consoante o previsto no art. 1º, II, da Lei Federal n.º 8.906/1994 (Estatuto da OAB).

Assim, deve o Procon-MPMG, de forma peremptória, abster-se de prestar consultorias ou assessorias jurídicas, seja a entes públicos, seja a entes privados, sob pena de desvio de finalidade e afronta ao arcabouço normativo que rege a instituição ministerial.

## **2.2 Em relação a Procons Municipais**

Os Procons municipais, como órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (SEDC), desempenham papel fundamental na implementação da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC). Sua atuação está regulamentada pela Lei Federal n.º 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), pelo Decreto Federal n.º

2.181/1997 e por normas estaduais e municipais que estabelecem suas atribuições e competências.

Nos termos do artigo 4º do Decreto Federal n.º 2.181/1997, os Procons municipais possuem competência para exercer, no âmbito de sua jurisdição, atividades de fiscalização, recebimento e processamento de reclamações fundamentadas, bem como para aplicar sanções administrativas previstas no CDC. Além disso, cabe-lhes planejar e executar a política municipal de defesa do consumidor, promovendo ações educativas e fiscalizatórias que garantam a efetivação dos direitos consumeristas.

No que se refere à prestação de informações e consultorias individualizadas para fornecedores, os Procons municipais devem observar os limites institucionais de sua atuação. Assim como ocorre com o Procon-MPMG, a orientação fornecida a fornecedores deve se restringir a aspectos gerais da legislação consumerista e a ações de fiscalização preventiva (orientadora) e repressiva. A prestação de consultoria jurídica específica a fornecedores, especialmente em casos concretos, caracteriza-se como atividade privativa da advocacia, conforme disposto na Lei Federal n.º 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), sendo vedada aos Procons municipais. Dessa forma, quando questionados por fornecedores sobre questões jurídicas específicas e peculiares, os Procons municipais devem orientá-los a buscar profissionais habilitados para assessoria ou consultoria jurídica.

A vedação à prestação de consultoria jurídica individualizada a fornecedores pelos Procons municipais reforça o princípio da legalidade na atuação dos órgãos de defesa do consumidor, garantindo que sua atividade permaneça voltada à proteção e equilíbrio das relações de consumo, em conformidade com os princípios da Política Nacional das Relações de Consumo.

### 2.3 Educação e Informações de Fornecedores

A Política Nacional das Relações de Consumo tem como um de seus princípios fundamentais a educação e a informação de fornecedores e consumidores, conforme disposto no [artigo 4º, inciso I](#), do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n.º 8.078/1990). Esse princípio busca assegurar que todos os participantes das relações de consumo tenham ciência de seus direitos e deveres, promovendo um mercado mais equilibrado e transparente.

A atuação dos órgãos de defesa do consumidor, incluindo o Procon-MPMG e os Procons municipais, deve priorizar a educação consumerista como instrumento preventivo, evitando a reincidência de práticas abusivas e reduzindo a litigiosidade nas relações de consumo. Para tanto, são recomendadas iniciativas como:

- a. Desenvolvimento de cartilhas e manuais educativos direcionados a fornecedores, contendo informações sobre normas consumeristas e boas práticas comerciais;
- b. Realização de palestras, seminários e cursos voltados à capacitação de fornecedores sobre a legislação aplicável, incluindo aspectos relacionados à publicidade, cláusulas abusivas, garantias legais e superendividamento dos consumidores;
- c. Criação de canais de comunicação acessíveis, como portais eletrônicos e atendimento telefônico, para esclarecimento de dúvidas sobre **normas gerais de proteção ao consumidor**;
- d. Promoção de ações conjuntas com entidades representativas do setor produtivo, estimulando o desenvolvimento de códigos de conduta e compromissos setoriais que favoreçam a harmonia das relações de consumo;
- e. Estímulo à implementação, pelos fornecedores, de mecanismos internos de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, bem como de formas alternativas de solução de conflitos, em observância ao [artigo 4º, inciso V](#), do CDC.

Além disso, a publicação de avisos, recomendações, notas técnicas, entre outros instrumentos de informação pública, auxiliam na informação sobre os direitos e deveres de consumidor, em diversos assuntos pertinentes ao mercado de consumo.

A efetivação dessas medidas reforça a competência legal do Procon-MPMG e dos Procons municipais na orientação e prevenção de conflitos nas relações de consumo ([artigo 4º, inciso IV](#), do CDC), servindo, para os fornecedores, como instrumento de orientação, não consistindo, por consequência, que a atuação

desses órgãos configure como prestação de consultoria jurídica em casos concretos, os quais exigem a análise de circunstâncias específicas, normas aplicáveis e particularidades inerentes ao estabelecimento consulente ou ao segmento econômico em questão.

### **3. ANÁLISE E ENCAMINHAMENTO DAS DEMANDAS DE CONSULTA**

As demandas de consulta encaminhadas por fornecedores serão objeto de análise técnica, por meio da qual será avaliada a pertinência e a repercussão da matéria no âmbito das relações de consumo.

O procedimento de análise tem por finalidade verificar se a situação narrada configura, em tese, prática comercial passível de intervenção institucional, especialmente quando se tratar de conduta potencialmente infrativa e de caráter coletivo ou difuso.

Quando caracterizada a necessidade de orientação normativa ou de uniformização de entendimento, a manifestação institucional ocorrerá por meio de Nota Técnica ou Parecer. Na hipótese de se constatar a adoção de prática lesiva aos direitos dos consumidores, poderá ser sugerida a expedição de Recomendação Administrativa pelo membro do Ministério Público com atribuição, visando à adoção de medidas corretivas e preventivas para o segmento de mercado como um todo.

Registra-se que não se presta atendimento consultivo individualizado a fornecedores, sendo a atuação do órgão estritamente vinculada à defesa dos interesses e direitos dos consumidores, nos termos da legislação vigente.

### **4. CONCLUSÃO**

Conclui-se que a prestação de consultoria jurídica individualizada a fornecedores não se enquadra nas atribuições institucionais do Procon-MPMG, nem dos Procons municipais. A Constituição Federal, em seu artigo 129, inciso IX, veda expressamente ao Ministério Público, do qual o Procon-MPMG faz parte, a realização de consultoria jurídica a entidades públicas. Além disso, a interpretação sistemática da legislação vigente, incluindo o Estatuto da Advocacia (Lei Federal n.º 8.906/1994) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal n.º 8.625/1993) reforçam que as atividades de consultoria jurídica são, respectivamente, privativas de advogados e vedadas aos membros do Ministério Público. Também, não compete a Procons municipais assumirem esse papel.

Portanto, no âmbito da prestação de informações, a atuação desses órgãos está limitada à orientação geral sobre direitos e obrigações dos fornecedores e consumidores (Lei Federal n.º 8.078/1990, art. 4º, IV), sem adentrar em análises específicas que caracterizem consultoria jurídica.

A vedação à prestação de consultoria jurídica individualizada a fornecedores pelos Procons municipais e pelo Procon-MPMG está alinhada com o princípio da imparcialidade e da legalidade que deve reger a atuação desses órgãos. Sua função primordial é a proteção dos direitos dos consumidores e a garantia do equilíbrio nas relações de consumo, conforme estabelecido pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC). A prestação de consultoria jurídica específica a fornecedores compromete a neutralidade e a independência desses órgãos, além de conflitar com as atribuições exclusivas da advocacia pública e privada. Assim, quando questionados sobre questões jurídicas específicas, os Procons devem encaminhar os fornecedores a profissionais habilitados para prestarem consultoria jurídica.

Belo Horizonte - MG, data da assinatura eletrônica

Luiz Roberto Franca Lima  
Promotor de Justiça  
Coordenador do Procon-MPMG



Documento assinado eletronicamente por **LUIZ ROBERTO FRANCA LIMA, COORDENADOR DO PROCON/MG**, em 08/09/2025, às 16:50, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **9301504** e o código CRC **5B7B18FA**.

Processo SEI: 19.16.3594.0132620/2024-19 / Documento SEI: 9301504

Gerado por: PGJMG/PROCON-MG/SECP/ASJUP

RUA GONÇALVES DIAS, 2039 15º ANDAR - Bairro LOURDES - Belo Horizonte/ MG  
CEP 30140092 - - www.mpmg.mp.br