

NOTA TÉCNICA n.º 04/2025

Assunto: Legitimidade e competência do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) para solicitar e requisitar informações e documentos a instituições financeiras e bancárias, especialmente no contexto de processos administrativos em curso ou de apuração de reclamações consumeristas.

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 presente nota técnica, para encaminhamento a todos os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (SEDC) e demais órgãos de controle, fornecedores e população em geral, visando orientar sobre a legitimidade e competência do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) para solicitar e requisitar informações e documentos a instituições financeiras e bancárias, especialmente no contexto de processos administrativos em curso ou de apuração de reclamações consumeristas.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica acerca da legitimidade e competência do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) para solicitar e requisitar informações e documentos a instituições financeiras e bancárias, especialmente no contexto de processos administrativos em curso ou de apuração de reclamações consumeristas.

O Procon é um órgão administrativo que atua em nome do Estado para fiscalizar e garantir que os direitos dos consumidores, previstos no Código de Defesa do Consumidor (CDC), sejam respeitados. Uma das ferramentas essenciais para sua atuação é a capacidade de **requerer informações e documentos das empresas**, incluindo instituições financeiras.

A presente manifestação complementa, no que couber, os fundamentos e entendimentos já consolidados no Parecer Jurídico nº 08/2023 – PROCON-MG/ASJUP, que trata da legitimidade e competência dos órgãos de defesa do consumidor para a requisição de informações e aplicação de sanções administrativas nos casos de

descumprimento de notificações ou de não comparecimento às audiências designadas. Assim como naquele precedente, reafirma-se que a atuação do Procon decorre do art. 55, § 4º, do Código de Defesa do Consumidor e do art. 33, § 2º, do Decreto Federal nº 2.181/1997, configurando exercício legítimo das atribuições fiscalizatórias e instrutórias da autoridade administrativa. O presente parecer amplia a análise quanto à possibilidade de requisição de informações e documentos junto às instituições financeiras, preservando-se o mesmo entendimento técnico-jurídico consolidado pela ASJUP quanto à natureza e aos limites da atuação administrativa do Procon-MPMG.

A requisição de informações é crucial para:

a) Apuração e instrução: A requisição de informações é ato preparatório e instrutório — e pode ocorrer mesmo sem o exercício de poder de polícia —, fundada no dever de colaboração e transparência dos fornecedores (arts. 4º, III, e 6º, III, do CDC). Trata-se de prerrogativa inerente à função de instrução, alinhada ao princípio da verdade material no processo administrativo (art. 2º, parágrafo único, XII, da Lei nº 9.784/1999, aplicada subsidiariamente).

b) A Defesa Coletiva: Investigar práticas abusivas que afetam muitos consumidores, sendo a requisição de informações fundamental para entender a extensão do problema;

c) Firmar Convicção Sobre as Supostas Práticas Infrativas: Apurar a veracidade da reclamação do consumidor, possibilitando também a análise de juros, encargos, cobranças indevidas ou a investigação de fraudes e transações não autorizadas.

A principal argumentação contrária a essa solicitação é o **sigilo bancário**. Contudo, o sigilo bancário não é um direito absoluto e o Procon não está solicitando dados sigilosos para si mesmo, mas sim agindo como um intermediador, fiscalizando a relação de consumo específica e preservando o sigilo do consumidor, com a devida autorização deste.

É o relatório.

2 - ANÁLISE JURÍDICA

2.1 - Da Legitimidade do Procon e do Poder de Polícia

O Dever/Poder do Estado de defender o consumidor está disposto na Constituição Federal de 1988: “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. (art. 5º, XXXII)

A defesa do consumidor é também um dos princípios da ordem econômica, que, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, assegura a existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, V). Tudo é feito a partir do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11/09/1990), previsto na Constituição Federal como a norma que orientará todo o trabalho a ser desenvolvido.

Para a realização desta defesa foram estabelecidos os Sistemas Nacional, Estadual, Distrital, Regional e Municipal de Defesa do Consumidor, popularmente conhecidos como “Procons” (Programa de Proteção e Defesa do Consumidor), conforme inteligência do Decreto Federal nº 2.181/97.

No exercício desta defesa, os Procons podem dispor de competência sancionatória quando prevista em legislação específica (estadual ou municipal), hipótese em que sua atuação caracteriza poder de polícia administrativa. Independentemente dessa competência sancionatória, a requisição de informações é atribuição fiscalizatória e instrutória conferida pelo ordenamento, apta a embasar a adequada instrução do processo administrativo e a tutela coletiva.

Além do poder de polícia, a autoridade/legitimidade dos Procons é fundamentada pelo:

- Princípio da oficialidade: Este é o princípio que consiste na atribuição de impulso oficial à Administração Pública da responsabilidade de conduzir o andamento do processo administrativo, adotando todas as medidas necessárias à sua adequada instrução, com vistas à prolação de uma decisão final justa. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é esse princípio que autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que tome conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever seus próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público.

- Art. 55, § 4º do CDC: estabelece que os órgãos de defesa do consumidor têm ao dever de realizar investigações e obter os dados necessários à apuração das infrações às normas de defesa do consumidor, cumprindo, assim, sua missão institucional de fiscalizar e aplicar sanções administrativas cabíveis;

- Art. 33, § 2º, do Decreto Federal nº 2.181/1997 — Complementarmente, o decreto que regulamenta o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor dispõe que os órgãos de defesa do consumidor poderão “requisitar dos fornecedores de produtos e serviços informações e documentos necessários à instrução dos processos administrativos”. Tal previsão reforça a legitimidade da atuação

fiscalizatória do Procon, conferindo amparo normativo expresso à prática de notificações e requisições de dados voltadas à apuração de reclamações e à instrução de procedimentos administrativos.

A atuação dos Procons também se encontra reafirmada pelo Decreto Federal nº 10.417/2020, que consolida a estrutura e as competências da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) e reconhece a integração dos Procons estaduais e municipais ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) como autoridades administrativas responsáveis pela instrução, conciliação e fiscalização das relações de consumo. Tal previsão reforça o caráter técnico e público de suas atribuições, legitimando medidas fiscalizatórias e instrutórias voltadas à proteção dos consumidores.

- Poder de requisição de documentos: o Procon não necessita de ordem judicial para solicitar informações, uma vez que seu poder decorre diretamente da lei. No exercício de suas atribuições legais, o órgão pode notificar instituições financeiras para que apresentem a documentação necessária - como extratos, contratos e comprovantes de transações - destinada à adequada instrução e análise do caso;
- Precedentes Jurídicos: as instituições financeiras estão sujeitas às normas do Código de Defesa do Consumidor (CDC), conforme entendimento consolidado pelo STF, que julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2591. Nessa decisão, proferida em 2006 e posteriormente reafirmada, o STF reconheceu que as relações entre bancos e clientes configuram relações de consumo, estando, portanto, sob a proteção do CDC.

Ademais, os arts. 4º, III, e 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor impõem aos fornecedores o dever de transparência e informação, o que abrange a obrigação de cooperar com os órgãos públicos encarregados da defesa do consumidor, fornecendo-lhes dados necessários à apuração de eventuais infrações e à adequada solução das demandas.

A atuação articulada entre órgãos federais, estaduais e municipais concretiza o princípio da cooperação (art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal), assegurando efetividade e uniformidade na proteção do consumidor.

Com fulcro nos fundamentos expostos, é legítima a requisição de informações às instituições financeiras pelos órgãos de defesa do consumidor, no exercício de suas atribuições legais e amparada em suas prerrogativas fiscalizatórias e instrutórias, destinadas à proteção do interesse público e à efetiva tutela dos direitos do consumidor.

2.2 - Inocorrência de Violação ao Sigilo Bancário

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) já se manifestaram no sentido de que a solicitação de dados pelo PROCON não configura indevida quebra de sigilo comercial, fiscal ou bancário. Conforme ementa do TJMG:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCON. REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES DETALHADAS SOBRE FORMAÇÃO DE PREÇOS DE COMBUSTÍVEIS. SUSPEITA DA ABUSO NOS VALORES PRATICADOS. SIGILO COMERCIAL, FISCAL E BANCÁRIO. INOCORRÊNCIA. DEFESA DO CONSUMIDOR. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. LEGALIDADE. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVADO.

1. O Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, tem poder para exercer, na forma da lei, a fiscalização dos preços praticados pelo empreendedor particular em relação ao consumidor final. Inteligência do art. 174 da CR/88 e arts. 2º, III, e 3º, §3º, da Lei nº 13.784/2019.

2. A expedição de notificações a postos de gasolina pelo PROCON, visando à obtenção de informações gerais acerca da formação dos preços praticados, longe de violar o sigilo comercial, fiscal e bancário, constitui exercício regular de direito, na medida em que, enquanto materialização do poder de polícia administrativa, visa justamente evitar lesão aos consumidores (art. 39, V e X, do CDC, e Lei nº 12.529/2011).

3. A livre iniciativa e livre concorrência encontram limites nas normas de defesa do consumidor, que, por sua vez, possuem como fundamento de validade o próprio texto constitucional, que as alçou à categoria de direito fundamental (art. 5º, XXXII, da CR/88).

4. O fato de os postos de gasolina terem suas atividades controladas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) não afasta a competência fiscalizatória do PROCON dentro do feixe de suas atribuições. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.23.285178-2/002, Relator(a): Des.(a) Pedro Bitencourt Marcondes , 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/09/2024, publicação da súmula em 19/09/2024)

Sigilo bancário – solicitação de informações pelo MP diretamente ao COAF para instruir procedimento investigatório criminal:

“1. Ao examinar o Tema 225 da repercussão geral, o Plenário do Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que 'O art. 6º da Lei Complementar 105/01 não ofende o direito ao sigilo bancário, pois realiza a igualdade em relação aos cidadãos, por meio do princípio da capacidade contributiva, bem como estabelece requisitos objetivos e o translado do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal'. Há reiteradas decisões desta Corte entendendo a tese fixada no julgamento do RE 601.314-RG aos procedimentos

criminais. 2. Não há dúvida de que o desrespeito ao sigilo constitucionalmente protegido acarretaria violação às diversas garantias constitucionais; todavia, a inviolabilidade dos sigilos bancário e fiscal não é absoluta, podendo ser afastada quando eles estiverem sendo utilizados para ocultar a prática de atividades ilícitas. 3. A mera solicitação de providências investigativas é atividade compatível com as atribuições constitucionais do Ministério Público. Se a legislação de regência impositivamente determina que o COAF 'comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito' (art. 15 da Lei 9.613/1998), seria contraditório impedir o Ministério Público de solicitar ao COAF informações por esses mesmos motivos.". (RE 1058429 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 20-02-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2018 PUBLIC 06-03-2018.)

Embora o precedente do TJMG trate especificamente de sigilo comercial, o raciocínio nele adotado — equilíbrio entre dever de transparência e tutela do interesse público do consumidor — é aplicável por analogia à requisição administrativa de informações em relações bancárias, sobretudo quando realizada com consentimento do consumidor e finalidade instrutória.

A requisição de informações pelos órgãos de defesa do consumidor configura exercício regular de direito, uma vez que, enquanto materialização do poder de polícia administrativa, tem por finalidade prevenir lesão aos direitos dos consumidores e assegurar a observância da legislação de proteção e defesa do consumidor.

O sigilo bancário não possui caráter absoluto, podendo ser relativizado em hipóteses específicas previstas em lei, como nos casos de investigação administrativa conduzida por autoridade competente.

A instrução administrativa também deve observar a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), com destaque para os princípios da finalidade, adequação e necessidade (art. 6º) e para as bases legais aplicáveis à Administração Pública (art. 7º, II, e art. 23). Assim, a requisição deve ser proporcional, limitada ao mínimo necessário e vinculada às finalidades do procedimento, assegurando-se confidencialidade e segurança no tratamento dos dados eventualmente compartilhados pelas instituições financeiras.

Dessa forma, a solicitação de dados bancários pelo Procon revela-se legítima e legalmente fundamentada, constituindo extensão necessária do seu poder de fiscalização administrativa, expressamente conferido pelo Código de Defesa do Consumidor e pela legislação complementar aplicável.

2.3 – Inversão do ônus probatório

A inversão do ônus da prova, prevista no artigo 6º, inciso VIII, do CDC, constitui um relevante instrumento processual destinado a reequilibrar a relação desigual entre o consumidor e o fornecedor. Tal mecanismo reconhece que, em regra, é o fornecedor quem detém as informações e documentos necessários para o esclarecimento dos fatos objeto da reclamação, conferindo ao consumidor maior efetividade no exercício de seus direitos e facilitando a tutela jurisdicional e administrativa de suas demandas.

A inversão visa proteger a coletividade de consumidores hipossuficientes que o Procon representa. Assim, o benefício processual alcança os verdadeiros titulares dos direitos. É o entendimento do STJ:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CONDENATÓRIA - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE DEU PARCIAL PROVIMENTO AO RECLAMO. INSURGÊNCIA DO DEMANDANTE.

1. No caso dos autos, o Tribunal a quo entendeu não estar presente a prova de indícios mínimos da relação entre o recorrente e a instituição financeira, a fim de permitir a inversão do ônus da prova e a obrigação da casa bancária de apresentar os extratos bancários do período requerido. Para rever tal conclusão seria imprescindível a incursão na seara probatória dos autos, o que não é permitido nesta instância especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.
1.1. Nos termos do Tema Repetitivo 411: "É cabível a inversão do ônus da prova em favor do consumidor para o fim de determinar às instituições financeiras a exibição de extratos bancários, enquanto não estiver prescrita a eventual ação sobre eles, tratando-se de obrigação decorrente de lei e de integração contratual compulsória, não sujeita à recusa ou condicionantes, tais como o adiantamento dos custos da operação pelo correntista e a prévia recusa administrativa da instituição financeira em exibir os documentos, com a ressalva de que ao correntista, autor da ação, incumbe a demonstração da plausibilidade da relação jurídica alegada, com indícios mínimos capazes de comprovar a existência da contratação, devendo, ainda, especificar, de modo preciso, os períodos em que pretenda ver exibidos os extratos".
2. Segundo a orientação jurisprudencial firmada por este Superior Tribunal de Justiça, a Súmula 83 do STJ é aplicável ao recurso especial tanto pela alínea "a" como pela alínea "c" do permissivo constitucional.
3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp n. 2.006.362/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 5/6/2023, DJe de 14/6/2023.)

Em litígios envolvendo instituições financeiras, a inversão do ônus da prova revela-se especialmente relevante, diante da hipossuficiência técnica e informacional do consumidor. As instituições financeiras detêm o controle exclusivo sobre elementos probatórios essenciais — como extratos, registros de segurança, dados de sistemas e contratos —, o que justifica a aplicação do instituto para assegurar a efetividade da defesa do consumidor.

A recusa do banco em fornecer as informações requisitadas pelo Procon configura não apenas infração administrativa, mas também reforça a verossimilhança das alegações do consumidor, contribuindo para a formação do convencimento da autoridade administrativa quanto à procedência da reclamação.

Ademais, o art. 38 do CDC reforça esse entendimento ao impor ao fornecedor o dever de demonstrar a veracidade das informações veiculadas sobre seus produtos e serviços, o que se alinha ao princípio da transparência e ao dever de colaboração nas relações de consumo.

Conclui-se, portanto, que a requisição de informações e documentos, especialmente em face de instituições financeiras, insere-se entre os instrumentos legítimos e indispensáveis da atuação administrativa do Procon. Trata-se de prerrogativa que visa instruir procedimentos e garantir a efetividade da defesa do consumidor, sem implicar afronta ao sigilo bancário, nem extrapolação das competências administrativas atribuídas por lei. O ato de requisição, quando realizado dentro dos limites legais e com observância das garantias de sigilo e finalidade, constitui manifestação regular da atividade estatal de fiscalização, pautada nos princípios da legalidade, eficiência e transparência.

3 - CONCLUSÕES

Competência legal: Os Procons possuem legitimidade e competência para requisitar informações e documentos às instituições financeiras, com base no art. 55, §4º, do Código de Defesa do Consumidor e no art. 33, §2º, do Decreto Federal nº 2.181/1997.

- **Finalidade administrativa:** A requisição de informações é ato fiscalizatório e instrutório legítimo, essencial à apuração de reclamações e à tutela dos direitos do consumidor.
- **Sigilo bancário:** Não há violação ao sigilo bancário quando a requisição é feita **comprovadamente a pedido do consumidor reclamante/atendido** e para fins legítimos de fiscalização, observados os princípios da finalidade, adequação e necessidade previstos na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).

- **Dever de colaboração:** As instituições financeiras têm obrigação legal de atender às requisições expedidas pelo PROCON, sob pena de incorrer em infração administrativa, conforme o art. 56 do Código de Defesa do Consumidor.
- **Inversão do ônus da prova:** A recusa injustificada no fornecimento das informações requisitadas pode ensejar a inversão do ônus probatório, reforçando a verossimilhança das alegações do consumidor e contribuindo para a formação da convicção administrativa.
- **Crime de desobediência:** O descumprimento injustificado de requisição legal e devidamente fundamentada do PROCON pode caracterizar o crime de desobediência, previsto no art. 330 do Código Penal, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

4 – ENCAMINHAMENTOS

Com o objetivo de uniformizar a atuação do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor e garantir a proteção dos interesses econômicos dos consumidores, o Procon-MPMG recomenda as seguintes providências:

Dante da análise jurídica que demonstra a plena legalidade e necessidade da requisição de informações bancárias pelo Procon, sugerem-se as seguintes medidas:

- a) Reafirmar a legalidade de todas as requisições de informações e documentos bancários já expedidas pelo Procon com fundamento no art. 55, § 4º, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990);
- b) Alertar as instituições financeiras quanto à obrigatoriedade de atendimento às requisições do Procon, sob pena de incorrerem em práticas infrativas e sujeitarem-se às sanções previstas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990);
- c) Assegurar que os dados e documentos requisitados sejam utilizados exclusivamente para a apuração da veracidade da reclamação do consumidor e para eventual aplicação de sanções administrativas, preservando o sigilo das informações;
- d) Em caso de recusa injustificada no fornecimento das informações bancárias requisitadas, instaurar processo administrativo para apurar o descumprimento do dever legal, aplicar a multa cabível e reconhecer a verossimilhança das alegações do consumidor, com base na inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII e 55, § 4º do CDC);

e) Realizar as comunicações e notificações por meios oficiais, preferencialmente pelo sistema ProConsumidor ou outro instrumento institucional utilizado pelo Procon para o atendimento e tramitação processual, observando ainda:

- As requisições devem ser claras, fundamentadas e expedidas por autoridade competente;
- Devem ser instruídas com comprovação da manifestação ou pedido do consumidor;
- Os dados obtidos devem ser utilizados exclusivamente para os fins administrativos que justificaram a requisição;
- Em caso de recusa reiterada e injustificada, deve-se instaurar processo administrativo e comunicar o Ministério Públco para eventual apuração penal.

Belo Horizonte – MG, 19 de dezembro de 2025

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