

São Paulo, 27 de fevereiro de 2025.

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Estadual **PAULINHA (PODEMOS)**
Primeira-Secretária
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)
gabinetepaulinha@gmail.com

C/C

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual **CAMILO MARTINS (PODEMOS)**
Presidente da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da ALESC
camilo@camilomartins.com.br

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual **MARCIUS MACHADO (PL)**
Relator do Projeto de Lei nº 392/2024 na CCJ
marcius.machado@alesc.sc.gov.br

Ref.: **Ofício GPS/DL/0441/2024**

ABIA - Projeto de Lei n. 392/2024 – Proibição do uso do preparado de mel

Excelentíssima Senhora Primeira-Secretária,

Em atenção ao **Ofício GPS/DL/0441/2024**, a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (**ABIA**) vêm, respeitosamente, apresentar suas ponderações ao Projeto de Lei (**PL**) **392/2024**, de autoria do nobre Deputado Padre Pedro Baldissera (PT), que proíbe o uso, a comercialização e a importação de preparados de mel no estado de Santa Catarina.

Para tanto, o texto do PL conceitua o termo “preparado de mel” como “*qualquer produto que utilize mel em sua denominação ou rótulo, sem que contenha percentual significativo de mel em sua composição, sendo predominantemente composto por calda de açúcar ou substâncias artificiais*”.

A matéria atualmente aguarda parecer do relator, Dep. Marcius Machado (PL), na Comissão de Constituição e Justiça e, na sequência, tramitará nas Comissões de: Finanças e Tributação; Agricultura e Desenvolvimento Rural; Economia, Ciência, Tecnologia e Inovação; e Direitos do Consumidor e do Contribuinte e de Legislação Participativa.

1. Posicionamento

Não obstante o propósito de contribuir para a informação do consumidor, a indústria de alimentos tem ressalvas ao **PL 392/2024**, explicitadas nas razões a seguir expostas.

a. Dados da indústria de alimentos de Santa Catarina e uso do preparado de mel

Inicialmente, importante destacar que, no Estado de Santa Catarina, a indústria de alimentos e bebidas conta com 3 mil empresas, que, em 2024: adquiriram 83,4% da produção do campo; tiveram faturamento de R\$ 79 bilhões – equivalente a 14,4% do PIB estadual –; exportaram US\$ 4,5 bilhões; e foram responsáveis pela geração de 159 mil empregos diretos – representando 23,1% no total de empregos da indústria – e 638 mil empregos indiretos ao longo de toda a cadeia produtiva.

Já no que tange à produção de mel, segundo a Pesquisa Pecuária Mensal (PPM)/IBGE, em 2023, o Brasil produziu 64,2 mil toneladas¹. Desse total, a partir dos principais usos dos preparados de mel na indústria de alimentos, a ABIA estima que a indústria adquiriu dos produtores e processou entre 15 a 17 mil toneladas/ ano, o equivalente a 21% e 26% da produção total de mel no País, estimulando, assim, o seu consumo. Em Santa Catarina, a produção se deu em torno de 4 mil toneladas/ ano², grande parte também destinada à indústria para a elaboração e uso do preparado de mel.

Pelos números, é possível concluir, então, que eventual aprovação de projeto que proíba o uso, a comercialização e a importação de preparados de mel no estado impactará as atividades da indústria de alimentos, inclusive a própria cadeia produtiva do mel, que é **adquirido e processado pela indústria para ser usado como ingrediente, na forma do preparado de mel**, nos produtos alimentícios. Tais impactos certamente terão reflexos diretos sobre investimentos, empregos e renda gerados pelo segmento no estado.

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: [Produção de Mel de abelha no Brasil | IBGE](#).

² Disponível em: [Produção de Mel de abelha em Santa Catarina | IBGE](#).

Ademais, para o produto industrializado, não se mantém o conceito instituído no Art. 2º do PL 392/24, que define o preparado de mel como produto “*predominantemente composto por calda de açúcar ou substâncias artificiais*”, tendo em vista que, na realidade, é formulado a partir do próprio mel, utilizado como insumo.

Assim, a generalização proposta pelo PL pode impactar negativamente a produção industrial do estado, bem como a produção de mel regional, que deixaria de ser adquirido pela indústria em razão da proibição do uso do preparado de mel. Também não seria atingido o objetivo do PL, que é coibir o uso de ingredientes que se passam por “mel” sem o ser – em clara enganação ao consumidor –, visto que, na prática, acabariam sendo proibidos os produtos industrializados regulados e legais, que fazem uso do preparado de mel e assim o identificam na rotulagem.

b. Normatização atinente aos padrões de alimentos

O setor de alimentos é fortemente regulado. A Constituição Federal de 1988 atribui à União competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde e produção e consumo, elaborando normas gerais sobre essas temáticas (art. 24, incisos V e XII c/c § 1º).

Nesse sentido, foi aprovada a Lei Federal nº 9.782/1999, que, ao criar a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), atribuiu à Agência competências para “*normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde*” e para “*regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública*” (art. 2º, III, e 8º), dentre os quais “*alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares*” etc (art. 8º, § 1º, II).

No setor, também incidem, dentre outros normativos: (i) o **Decreto-Lei nº 986/1969**, que institui normas básicas sobre alimentos; (ii) a **Lei n. 8.918/1994**, regulamentada pelo **Decreto nº 6.871/2009**, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que dispõe sobre a padronização, classificação, registro, inspeção, produção e fiscalização de bebidas; e (iii) o **Decreto nº 9.013/2017**, que regulamenta as Leis nº 1.283/1950 e nº 7.889/1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal, com um capítulo inteiro dedicado a **produtos de abelhas e derivados**.

Não bastasse isso, a regulação do setor alimentício também passa pelos sistemas técnico-regulatórios do Ministério da Saúde, bem como do Inmetro e da Agência Nacional de Mineração.

Ademais, todo o arcabouço normativo brasileiro foi construído com base nos padrões de produção e comercialização de alimentos estabelecidos no âmbito do Mercosul e do *Codex Alimentarius*³.

Assim, os produtos alimentícios que têm mel dentre os ingredientes devem seguir regulamentação técnica específica para o produto (padrões de identidade e qualidade), além de outras regulações e fiscalizações por parte de diversos órgãos e agências federais, que atestam sua segurança ao consumo e os termos em que podem ser oferecidos ao consumidor, **inclusive os requisitos de rotulagem**.

Sendo assim, **a matéria já é devidamente regulamentada tecnicamente pelos órgãos de fiscalização sanitária federais**, competentes para tanto.

c. Sobre o uso de preparados de mel como ingrediente em produtos alimentícios

A carga microbiológica do mel é elevada. Assim, por questões de segurança do alimento, a indústria não faz uso do mel *in natura* nos produtos alimentícios, tendo em vista que, em contato com outros ingredientes e alimentos, a matéria-prima pode estimular o desenvolvimento biológico.

Desse modo, **há muitos anos, a indústria faz uso do chamado “preparado de mel”, que contém mel** e decorre de tratamento térmico agressivo e uso de conservantes, a fim de garantir os parâmetros microbiológicos. **O uso do preparado de mel atualmente já é indicado na rotulagem de produtos alimentícios, proporcionando a informação com clareza ao consumidor.**

Além de proporcionar segurança e clareza ao consumo, a técnica mencionada também **possibilita o uso do próprio mel como ingrediente**. Isso porque, considerando as variações de lote e sua consistência muito viscosa e com alta quantidade de sólidos, não seria possível manipular a matéria-prima *in natura* no processo operacional de fabricação de alguns alimentos embalados. Portanto, **o uso do preparado de mel permite a aquisição e o uso do mel como insumo, bem como garante a padronização da matéria-prima nas formulações.**

Além disso, **a declaração quantitativa dos ingredientes (QUID) não exige a indicação da quantidade do ingrediente mel utilizada na fabricação ou na preparação de um produto alimentício, exigência que também não consta nas normas de rotulagem da Anvisa**. Assim, também não é possível aferir qual seria o “*percentual significativo de mel em sua composição*” que

³ O *Codex Alimentarius* é um fórum internacional de normatização do comércio de alimentos estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), por ato da Organização para a Agricultura e Alimentação.

caracterizaria o ingrediente como “mel” em vez de “preparado de mel”, como pretende o Deputado autor no conceito proposto no Art. 2º do texto.

E, como visto, diferentemente do que foi alegado na Justificação do **PL 392/24**, por ser altamente regulado, o uso do preparado de mel – assim indicado nos rótulos dos produtos – não se dá de forma indevida, não induz o consumidor a erro, tampouco coloca em risco a reputação dos produtores locais de mel, que também fornecem o produto para uso pela indústria.

2. Possíveis inconstitucionalidades do Projeto

Conforme já pontuado, o legislativo estadual adentrou em matéria técnica reservada a órgãos e agências federais, incorrendo em **vício formal de constitucionalidade**, consistente na usurpação da mencionada **competência legislativa da União** para elaborar normas gerais sobre relações de produção e consumo e proteção e defesa da saúde (art. 24, incisos V e XII c/c § 1º, da CF/88).

É entendimento pacífico que questões relacionadas a interesses de âmbito nacional – como consumo e saúde pública, assuntos de caráter geral – devem ser tratadas de maneira uniforme em todo o País, ou seja, por meio de normas expedidas pela União⁴. Assim, não caberia ao Estado de Santa Catarina editar norma sobre o tema, sem demonstrar quais peculiaridades exclusivamente locais poderiam ser atendidas com o **PL 392/2024** (requisitos constitucionais exigidos nos §§ 2º e 3º do art. 24 da CF/88).

Ainda, o Código de Defesa do Consumidor (CDC, Lei nº 8.078.1990) já assegura o direito à *“informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem”* (art. 6º, inciso III). **Os produtos que fazem uso do conhecido “preparado de mel” atendem esses requisitos em sua rotulagem e permitem ao consumidor se informar corretamente sobre a sua composição.**

Além disso, é relevante considerar que, no mesmo patamar das garantias de proteção do consumidor, estão as garantias à liberdade econômica. Tanto a segurança (devida ao consumidor) quanto a liberdade (devida às empresas com atuação lícita) são direitos fundamentais, que devem ser harmonizados e jamais conflitados. Nisso, com a devida vênia, o **PL 392/2024** não só se

⁴ ADPF 234 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 03-02-2012 PUBLIC 06-02-2012.

sobrepôs aos entes reguladores, como, se aprovado for, colocará em conflito direitos fundamentais, violando garantias constitucionais à liberdade econômica:

- a. O art. 170 da Constituição Federal funda a ordem econômica na livre iniciativa, daí derivando o direito fundamental à liberdade econômica, que é tutelado pelo princípio da intervenção subsidiária do Estado na atividade econômica (intervenção que é justificável apenas quando for necessária a supremacia do interesse público sobre o privado);
- b. A Lei Federal nº. 13.874/2019 (Declaração do Direitos da Liberdade Econômica) deu contornos práticos ao art. 170 da Constituição, especificando no seu art. 4º as hipóteses de “abuso regulatório”, isto é, situações em que o Estado interfere abusivamente na atividade econômica.

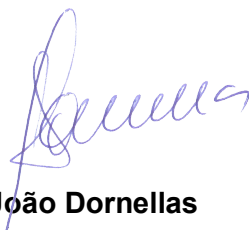
Um exemplo de abuso regulatório contido no texto em análise diz respeito à proibição da comercialização e da importação de preparado no mel no Estado de Santa Catarina, criando reserva de mercado, ao buscar favorecer exclusivamente os produtores locais de mel em prejuízo dos demais concorrentes que utilizam o preparado de mel em suas formulações.

Nesse contexto, o **PL 392/2024** também invadiu **competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual** (art. 22, inciso VIII, CF/88), ao proibir, no Estado de Santa Catarina e nos termos em que proposto, a comercialização de preparado de mel, pois acaba por restringir o comércio de itens produzidos em outros estados e até países que contenham o ingrediente, criando mercado exclusivo no âmbito de Santa Catarina, em prejuízo dos fabricantes e dos próprios consumidores.

3. Conclusão

Por todo o exposto, a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos – ABIA sugere, respeitosamente, a rejeição do **PL 392/2024**.

Por oportuno, renovamos nossos protestos da mais alta estima e consideração, colocando-nos à disposição para prover à Vossa Excelência todo tipo de informação técnico-legal disponível em nosso setor.



João Dornellas
Presidente Executivo da ABIA