

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) PROCURADOR(A) DA REPÚBLICA NO
CEARÁ – PR-CE**

Ref.: Inquérito Civil n.º 1.15.000.002818/2024-64

Ref.: Promoção de Arquivamento n.º 823/2026 – PR-CE-00050561/2026

Ref.: Ofício n.º 5011/2026 GABPR6-FANL – PR-CE-00050915/2026

FEDERAÇÃO CEARENSE DE APICULTURA E MELIPONICULTURA – FECAP, entidade representativa da categoria apícola cearense, já qualificada nos autos do Inquérito Civil em epígrafe, por seu advogado Jeovam Lemos Cavalcante (OAB/CE n.º 2.627 e OAB/DF n.º 1.666-A), vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, apresentar

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

com pedido subsidiário de remessa dos autos, acompanhados destas razões, à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF

da decisão de arquivamento proferida na Promoção de Arquivamento n.º 823/2026 – PR-CE-00050561/2026, com fundamento no art. 9º, §§ 1º e 3º, da Lei n.º 7.347/1985, c/c o art. 17, §§ 1º e 3º, da Resolução n.º 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) e o Enunciado n.º 007 do CIMPF, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I – TEMPESTIVIDADE E RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Esta manifestação é apresentada dentro do prazo de 10 (dez) dias assinalado no Ofício nº 5011/2026 GABPR6-FANL. O prazo foi contado da notificação da FECAP acerca da decisão de arquivamento, nos termos do art. 17, §§ 1º e 3º, da Resolução nº 87/2006/CSMPF.

Cumprе registrar, ainda, por que a via administrativa perante este Ministério Público Federal assume papel decisivo na defesa do interesse aqui tutelado.

Em sucessivas tentativas judiciais, a FECAP enfrentou o mesmo obstáculo processual: a Justiça Federal no Ceará tem reconhecido, de forma reiterada e uniforme, que a Federação somente possui legitimidade ativa para defender a cadeia apícola e que a questão do preparado de mel é assunto referente ao consumidor - seu estatuto social a constitui para a defesa dos interesses da categoria apícola, não dos consumidores em geral.

Esse óbice processual, contudo, em nada afeta a atuação do Ministério Público Federal. A legitimidade do MPF para promover a tutela de interesses difusos e coletivos — entre eles o direito do consumidor à informação clara e não enganosa — decorre diretamente do art. 127, caput, da Constituição Federal, e do art. 5º, inciso I, da Lei nº 7.347/1985, independentemente de qualquer juízo sobre a legitimidade de terceiros para litigar sobre a mesma matéria.

É precisamente por reconhecer essa distinção que a FECAP, impossibilitada de buscar diretamente a tutela judicial do interesse dos consumidores, insiste na via correta e adequada: provocar a atuação do único legitimado que pode dar resposta institucional efetiva ao problema aqui denunciado. O arquivamento do presente Inquérito Civil, portanto, não frustra apenas a pretensão da representante — fecha, na prática, a via processual disponível para a tutela do consumidor brasileiro nesta matéria específica.

II – SÍNTESE DA DECISÃO RECORRIDA

O Inquérito Civil foi instaurado a partir de representação da FECAP. A entidade noticiou que determinados laticínios utilizavam indevidamente a designação "mel" em rótulos de iogurtes que, na realidade, continham "preparado de mel" — insumo cuja composição é predominantemente formada por açúcar e água, com reduzidíssima

presença de mel. Essa prática configuraria, em tese, descumprimento da Instrução Normativa nº 11/2000 e do Decreto nº 9.013/2017 (RIISPOA).

Após oitiva do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), a decisão recorrida concluiu que a irregularidade estaria "devidamente esclarecida e sanada". A conclusão baseou-se em auditorias do próprio MAPA, realizadas em 11 (onze) estabelecimentos nos anos de 2023 e 2024, das quais resultou a exigência de alteração do painel frontal da embalagem: a expressão "Mel" foi substituída por "Preparado de Mel".

Com base nesses elementos, o Ministério Público Federal concluiu pela inexistência de dano ao consumidor, de fraude regulatória remanescente ou de inércia da Administração Pública, e promoveu o arquivamento do procedimento.

Com a devida vênia, a decisão comporta reconsideração. Os fundamentos técnicos e fáticos a seguir demonstrados — parte deles supervenientes à própria Informação nº 41/2025/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, que serviu de lastro exclusivo à promoção de arquivamento — não foram enfrentados na decisão.

III – RAZÕES PARA A RECONSIDERAÇÃO

A leitura atenta da promoção de arquivamento revela um vício anterior e mais grave do que qualquer equívoco pontual de enquadramento legal: a decisão foi construída sobre a adoção acrítica da narrativa unilateral apresentada pelo próprio órgão investigado.

Antes mesmo de apresentar sua análise, a decisão já anuncia a conclusão a que pretende chegar: "De acordo com a apuração procedida, verifica-se que os fatos delineados na representação que ensejou o presente inquérito civil foram devidamente esclarecidos e sanados em razão da fiscalização (auditoria) promovida pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)." A análise que se segue — estruturada em três tópicos, "1. Distinção Normativa do Ingrediente", "2. Efetiva atuação do MAPA" e "3. Saneamento das Inconformidades" — não constrói essa conclusão: parte dela.

Em cada um dos três tópicos, a decisão emprega verbos de asserção categórica para descrever, como fato já estabelecido, aquilo que não passa de alegação unilateral do investigado, jamais submetida a contraditório ou a verificação independente:

- no relato que precede a análise, registra-se que "o MAPA esclareceu e reiterou que os preparados de mel não são considerados produtos de origem animal" — verbos que convertem em fato pacificado uma premissa jurídica que, como demonstra o item III.2 desta petição, é incompatível com o art. 429 do RIISPOA;
- no tópico "2. Efetiva atuação do MAPA", afirma-se que "o MAPA comprovou que, nos anos de 2023 e 2024, realizou rigorosas auditorias em 11 estabelecimentos" — sem que os relatórios de auditoria tenham sido juntados aos autos, sem oitiva das empresas auditadas, e sem que o qualificativo "rigorosas", cunhado pelo MPF, encontre lastro probatório além da palavra do investigado;
- no tópico "3. Saneamento das Inconformidades", conclui-se que "resta evidenciado que o Ministério da Agricultura e Pecuária exerceu o seu poder de polícia sanitário e regulatório, sanando as divergências de rotulagem" — conclusão que, como demonstra o item III.2 desta petição, contraria documento do próprio MAPA (Informação nº 1436/2023/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA), no qual a mesma correção de rótulo, em caso concreto, é reconhecida como incompleta.

Não se trata de reprovar o Procurador da República por ter ouvido o órgão investigado — essa oitiva é etapa necessária e correta da instrução. Trata-se de registrar que a decisão, ao transformar as respostas do MAPA em conclusões da própria promoção de arquivamento — sem contraditório posterior com a representante, sem perícia técnica, sem consulta a outro órgão federal com competência sobre a matéria (a ANVISA já divergia do MAPA desde 2024, como demonstra o item III.4) e sem confronto com documentação que o próprio MAPA já produzira em processos correlatos (item III.2) —, converteu-se em transcrição do relato do investigado, e não em decisão fundada em apuração independente.

Os itens III.1 a III.6 a seguir demonstram, um a um, que nenhum dos três pilares da decisão — a distinção normativa do ingrediente, a efetiva atuação do MAPA e o saneamento das inconformidades — resiste a exame independente da prova documental hoje disponível.

III.1 – A composição real dos "preparados de mel" viola os próprios arts. 425 e 426 do RIISPOA invocados na decisão recorrida

As fichas técnicas dos próprios fabricantes do insumo, ora juntadas e que estão nos autos, demonstram que o "preparado de mel" utilizado industrialmente é composto, em regra, por 50% a 65% de açúcar, 21% a 37% de água e apenas 10% a 11% de mel, além de espessantes, acidulantes, conservantes, corantes e aromatizantes:

- Ficha Técnica FT-P&D-I-223 (Ritter Alimentos) – "Preparado a Base de Mel – 760006M": açúcar (50–60%), água (26–37%) e mel (10%);
- Ficha Técnica FTQ.40000000150 (fornecedor da Tirol Laticínios) – "4000048 – Preparado de Mel": açúcar (55–65%), água (21–32%) e mel (10–11%);
- Ficha Técnica ET-PRE-097 (Vilac Foods Tecnologia Ingredientes Ltda., Macaíba/RN) – "Preparado Mel FrutaLac 6.110": açúcar, água e mel listados em ordem decrescente de proporção, seguidos de aroma artificial idêntico ao natural de mel, corante caramelo IV e conservante — com 25 g de açúcares adicionados em um total de 29 g de açúcares por 100 g de produto.

A Ficha Técnica ET-PRE-097 da Vilac Foods — demonstra que a prática não é peculiaridade de um único fornecedor. Nesse caso, a composição sequer depende do mel para reproduzir as características sensoriais de mel: o próprio fabricante declara o produto "colorido artificialmente" e descreve o emprego de "aroma idêntico ao natural de mel" — ou seja, aromatizante sintético que reproduz o sabor do mel independentemente da presença ou proporção real do ingrediente. Da doçura total do produto (29 g de açúcares por 100 g), 25 g — mais de 86% — correspondem a açúcar adicionado, e não a açúcares naturalmente presentes no mel.

Também a Ficha Técnica TRL.FTQ.ING.074, da própria Tirol, relativa ao "Preparado de Laranja, Cenoura e Mel (LCM)" — outro insumo à base de frutas aplicado em iogurte —, revela participação do mel ainda mais residual: apenas 2% a 3% do total, contra 39% a 40% de frutose. O padrão de concentração ínfima de mel, portanto, não é peculiaridade de um único fornecedor ou de uma única linha de produto: repete-se de forma sistemática entre diferentes fabricantes e composições do setor.

A gravidade do quadro fático vai além da ficha técnica e do rótulo: alcança a própria documentação fiscal da comercialização do insumo entre fornecedor e indústria. A Nota Fiscal Eletrônica nº 000280847, emitida pela Ritter Alimentos S.A. em 13/01/2023 para a venda de 650 kg do produto código 760006M — exatamente o mesmo código da Ficha Técnica FT-P&D-I-223 já referida, cuja composição é de 50% a 60% de açúcar e apenas 10% de mel —, descreve a mercadoria como "PREP MEL BLD 25KG" e a classifica sob o NCM 04090000.

O NCM 0409.00.00 corresponde, na Nomenclatura Comum do Mercosul, exclusivamente a "Mel natural" — posição do Capítulo 4 ("Leite e laticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal não especificados nem compreendidos em outros Capítulos"), reservada ao produto que atenda à definição de mel puro. Um insumo majoritariamente açucarado, com apenas 10% de mel em sua composição, não se qualifica para essa classificação fiscal, que corresponderia, a rigor, a uma preparação alimentícia composta, sujeita a outra posição da Nomenclatura.

Trata-se de evidência documental adicional, de natureza tributária e aduaneira, de que a confusão entre "mel" e "preparado de mel" não se limita ao painel frontal do rótulo do produto final: estende-se também à própria cadeia de comercialização do insumo entre fornecedor e indústria, sob classificação fiscal aparentemente incompatível com a real composição do produto. Esse dado, relevante para a compreensão da real extensão do problema, jamais foi objeto de exame na Promoção de Arquivamento — nem qualquer outro documento produzido por fabricante diverso da Tirol.

Essa desproporção não é apenas um retrato de laboratório: o próprio rótulo hoje ativo do produto pioneiro no mercado confirma a mesma composição. A Informação nº 1436/2023/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA reproduz, em seu item 11.2, a lista de ingredientes do "Iogurte Desnatado com Preparado de Mel" da Tirol: "leite pasteurizado desnatado e/ou leite em pó desnatado reconstituído, açúcar, preparado de mel (açúcar, água, mel, conservador sorbato de potássio, espessante carboximetilcelulose, acidulante ácido láctico, corante caramelo IV e aromatizante), amido modificado (milho, mandioca), gelatina, goma guar e goma xantana".

Observe-se a ordem: o açúcar aparece como ingrediente autônomo, listado antes do próprio "preparado de mel" — o que, pela regra de ordem decrescente de quantidade que rege a rotulagem de alimentos, significa que o açúcar puro adicionado ao iogurte está presente em quantidade maior do que todo o preparado de mel somado. E, dentro do parêntese que descreve a composição do preparado, o açúcar também figura em primeiro lugar, à frente da água e do mel. É o próprio rótulo aprovado pelo MAPA, e não apenas as fichas técnicas dos fabricantes, que confirma a proporção ora denunciada.

A tabela nutricional do mesmo rótulo informa 9,5 g de açúcares adicionados por 100 g de produto — 30% da ingestão diária de referência em uma única porção de 160 g. São dados oficiais, constantes de documento produzido pelo próprio MAPA, que tornam ainda mais insustentável a tese de que o insumo guarda relação de predominância com o mel.

O próprio Decreto nº 9.013/2017 (RIISPOA), citado na decisão recorrida como suposto fundamento da regularidade da rotulagem, estabelece distinção clara entre duas categorias de compostos de produtos de abelhas (art. 424):

- Composto sem adição de ingredientes (art. 425): deve ser constituído por 100% (cem por cento) de produtos de abelhas;
- Composto com adição de ingredientes (art. 426, § 1º): deve ser constituído "predominantemente, em termos quantitativos, de produtos de abelhas".

Embora o Decreto não estabeleça um percentual numérico fixo para delimitar essa "predominância", salta aos olhos que um insumo composto por 50% a 65% de açúcar e apenas 10% a 11% de mel não pode, por qualquer critério razoável, lógico ou gramatical, ser tido como "predominantemente" constituído de produto de abelha.

Afinal, se é o mel que confere a essência e dá nome ao produto, ele deveria ser o componente substancialmente majoritário da mistura. Na realidade dos autos, contudo, o açúcar é, em todos os casos analisados, o ingrediente largamente predominante da formulação.

Mais determinante ainda é a vedação taxativa contida no § 2º do mesmo art. 426 do RIISPOA:

"§ 2º É proibido o emprego de açúcares ou de soluções açucaradas como veículo de ingredientes de qualquer natureza na formulação dos compostos de produtos de abelhas com adição de outros ingredientes."

Na hipótese dos autos, o açúcar não figura como mero ingrediente secundário ou coadjuvante: ele é o próprio veículo e a base da formulação na qual o mel é diluído.

Trata-se, portanto, exatamente da conduta que o dispositivo veda de forma expressa, objetiva e peremptória, independentemente de qualquer aferição percentual de "predominância". É proibição normativa direta e autoaplicável, cuja violação configura ilícito sanitário manifesto que jamais se resolve com a simples e cosmética alteração da denominação do produto no painel frontal do rótulo.

Nenhum desses dados objetivos foi enfrentado na Promoção de Arquivamento. O Ministério Público Federal limitou-se a acolher, sem qualquer contraditório técnico ou cotejo analítico, a afirmação genérica do MAPA de que os preparados de mel "possuem menos de 50% de ingredientes das abelhas" — sem extrair dessa premissa a conclusão jurídica inevitável: a de que tais compostos infringem diretamente o art. 426, § 2º, do RIISPOA, sendo a irregularidade insanável por mero ajuste de nomenclatura no rótulo.

Longe de ter sido superado, esse diagnóstico foi categoricamente confirmado pelo ato normativo mais recente do próprio Ministério da Agricultura sobre a matéria. A Portaria SDA/MAPA nº 1.485, de 17 de dezembro de 2025 (publicada no DOU de 19/12/2025), estabelece expressamente o padrão de nomenclatura, produto padronizado e categoria dos produtos de origem animal para fins de registro no DIPOA.

O Anexo do referido diploma relaciona, de forma taxativa, as nomenclaturas oficiais admitidas na categoria "Produtos de Abelhas e Derivados": Mel, Mel de Abelhas Indígenas, Geleia Real, Geleia Real Liofilizada, Pólen, Pólen Desidratado, Derivados de Pólen Apícola, Própolis, Própolis de Abelhas sem Ferrão, Derivados da Própolis (em massa e em volume), Apitoxina, Cera de Abelhas e Compostos de Produtos das Abelhas (em massa e em volume).

A expressão "preparado de mel" não figura no rol normativo. Trata-se do regramento mais atual do MAPA especificamente editado para padronizar as

denominações oficiais dos produtos de origem animal — publicado posteriormente a todas as Informações Técnicas que fundamentaram o arquivamento. A ausência da categoria "preparado de mel" na norma vigente evidencia que o vício denunciado nesta representação permanece hígido e não foi sanado pela prática administrativa informal do MAPA: persiste a absoluta inexistência de amparo normativo para a designação que continua a figurar nos rótulos dos iogurtes.

III.2 – A fabricação do "preparado de mel" carece da aprovação de composição exigida pelo art. 429 do RIISPOA, e sua rotulagem deve retratar fidedignamente a composição real do produto (arts. 441, 442, § 1º, e 446, § 1º)

O iogurte é produto lácteo, portanto de origem animal (leite), regulado pelo RIISPOA e pela IN nº 46/2007. O mel também é produto de origem animal, nos termos do art. 414 do Decreto nº 9.013/2017 — ainda que presente no "preparado de mel" em proporção reduzida (10% a 11%). O art. 5º do mesmo Decreto sujeita à inspeção e à fiscalização federal os "produtos de abelhas e seus derivados, comestíveis e não comestíveis, com adição ou não de produtos vegetais".

O "preparado de mel" não deixa de ser um insumo de origem animal pelo simples fato de conter também açúcar, água e outros ingredientes em maior proporção.

Os ingredientes secundários da fórmula — açúcar, água, espessantes, corantes e conservantes — não possuem identidade própria capaz de conferir ao produto sua utilidade ou seu apelo comercial: funcionam como veículo e adjuvante tecnológico da mistura. É o mel que empresta ao insumo a sua razão de ser e o próprio nome pelo qual é comercializado — "preparado de mel".

Se é o mel que batiza e caracteriza o produto perante o consumidor, a coerência do próprio sistema regulatório exige que ele seja também o componente preponderante da fórmula, e não, como demonstrado no item III.1, um ingrediente residual, aquém de 11% do total.

Como visto no item III.1, o próprio MAPA reconhece que o "preparado de mel" não se enquadra em nenhuma das categorias específicas de produtos de abelhas previstas no RIISPOA. Não é "mel" (art. 414). Não é "composto de produtos de abelhas sem adição de ingredientes" (art. 425, que exige 100% de produto de abelha). E, por não atender à

predominância do art. 426, § 1º, nem à vedação de açúcar como veículo do art. 426, § 2º, também não se qualifica como "composto de produtos de abelhas com adição de ingredientes".

Trata-se, portanto, de produto de origem animal não previsto nas categorias específicas do Decreto. Para essa hipótese, o art. 429 do RIISPOA é expresso:

"É permitida a fabricação de produtos de origem animal não previstos neste Decreto ou em normas complementares, desde que seu processo de fabricação e sua composição sejam aprovados pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal."

O fato de um produto de origem animal não se enquadrar nas categorias típicas do RIISPOA não o exime do controle do MAPA. Ao contrário: sua fabricação lícita depende justamente da aprovação prévia, pelo DIPOA, do processo produtivo e da composição.

É evidente que o RIISPOA não poderia enumerar exaustivamente todos os produtos de origem animal hoje existentes, tampouco antecipar os que a indústria viesse a criar no futuro. Nenhuma norma consegue disciplinar, de antemão, aquilo que ainda não existe — essa é uma limitação natural e inevitável de qualquer sistema regulatório fechado.

Essa limitação não autoriza o aplicador da norma a se eximir da regulação e, em seu lugar, criar administrativamente uma categoria própria, à margem do sistema de tipicidade do RIISPOA. Foi exatamente isso que ocorreu com o "preparado de mel": o Decreto não o disciplina, não lhe reconhece essa denominação, e o MAPA, ainda assim, convalidou-a por simples ato de fiscalização, sem lastro na aprovação prévia que o art. 429 exige.

O resultado é uma verdadeira aberração normativa — um autêntico absurdo teratológico, na precisa expressão da doutrina : uma designação de venda que não corresponde a nenhuma categoria prevista em lei, criada não pelo poder regulamentar, mas pela prática administrativa de auditoria, à revelia do próprio procedimento que o art. 429 exige para produtos de origem animal não previstos no Decreto.

Essa conclusão contrasta diretamente com a premissa da decisão recorrida, segundo a qual "os preparados de mel não são regulados ou fiscalizados pelo MAPA". Se

o preparado de mel contém produto de origem animal e não se enquadra em nenhuma categoria específica do RIISPOA, sua fabricação só é lícita se amparada na aprovação de composição do art. 429.

Essa aprovação, pelas próprias informações do MAPA constantes dos autos, não consta ter sido concedida — o órgão reitera que tais preparados "não são registrados junto ao MAPA" e escapariam à sua competência regulatória.

Essa mesma premissa — de que o não enquadramento em categoria típica libera o insumo de qualquer controle — é reafirmada, em termos ainda mais diretos, no item 10.1 da Informação nº 1436/2023/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, documento no qual o próprio MAPA resume sua posição em frase lapidar:

"Somente estão sob égide de registro e fiscalização junto ao MAPA aqueles previstos no Decreto 9.013/2017."

É precisamente essa premissa que o art. 429 desmente: produtos de origem animal não previstos no Decreto não ficam fora do controle do MAPA — ficam sujeitos a um controle específico, de aprovação prévia.

Reforça essa leitura o art. 441 do RIISPOA: os estabelecimentos só podem expedir ou comercializar matérias-primas e produtos de origem animal registrados pelo DIPOA e identificados por meio de rótulos. Se o preparado de mel carece da aprovação de composição do art. 429, sua utilização como matéria-prima do iogurte carece do lastro regulatório mínimo exigido pelo próprio Decreto.

O art. 442, § 1º, do Decreto nº 9.013/2017 — na redação dada pelo Decreto nº 10.468/2020 — é ainda mais direto: "as informações expressas na rotulagem devem retratar fidedignamente a verdadeira natureza, a composição e as características do produto". Esse comando é autônomo em relação ao art. 446, adiante examinado.

A mera substituição textual de "Mel" por "Preparado de Mel", exigida pelo MAPA como medida saneadora, não satisfaz essa exigência por si só. Uma rotulagem só é "fidedigna" quando o conjunto de informações fornecidas ao consumidor — inclusive cores, imagens e apelos gráficos ligados ao mel — não sugere, ainda que indiretamente,

uma proporção de mel maior do que a real. A decisão de arquivamento não examinou se isso ocorre na prática.

O art. 446 do RIISPOA, cujo caput foi invocado na própria Informação nº 41/2025/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, veda a presença, no rótulo, de "expressões, marcas, vocábulos, sinais, denominações, símbolos, emblemas, ilustrações ou outras representações gráficas que possam transmitir informações falsas, incorretas, insuficientes ou que possam, direta ou indiretamente, induzir o consumidor a equívoco, erro, confusão ou engano em relação à verdadeira natureza, composição, rendimento, procedência, tipo, qualidade, quantidade, validade, características nutritivas ou forma de uso do produto".

Não é por acaso que essa redação reproduz, quase à letra, o modelo do art. 37, do Código de Defesa do Consumidor, que define como enganosa "qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços".

O RIISPOA, ao disciplinar a rotulagem de produtos de origem animal, incorporou a mesma lógica consumerista de vedação à enganosidade. Não poderia, por isso, ser interpretado de forma menos protetiva do que o próprio Código que lhe serve de inspiração.

O § 1º do mesmo artigo, não examinado na decisão de arquivamento, acrescenta vedação ainda mais pertinente ao caso: "os rótulos dos produtos de origem animal não podem destacar a presença ou ausência de componentes que sejam intrínsecos ou próprios de produtos de igual natureza, exceto nos casos previstos em legislação específica".

O mel corresponde a apenas 10% a 11% da composição do preparado; o açúcar é o ingrediente largamente predominante. Manter a palavra "Mel" em destaque no painel frontal — mesmo precedida de "Preparado de" — pode configurar justamente esse destaque indevido, sem que conste dos autos legislação específica que o autorize.

Nem a Informação do MAPA, nem a decisão de arquivamento, enfrentaram esse ponto. Ambas se limitaram a examinar a troca textual do nome do produto, sem avaliar se a disposição gráfica do rótulo — tamanho de fonte, posição, cor, eventuais imagens associadas ao mel — continua a conferir destaque indevido a um componente minoritário.

Essa preocupação não é abstrata. Consta dos próprios autos administrativos do MAPA (Informação nº 1436/2023/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA) o caso concreto do produto pioneiro no mercado — o "Iogurte de Mel" da Lacticínios Tirol Ltda., lançado em 2007 —, cujo rótulo, segundo o relato da própria interessada reproduzido nesses autos, "destacou de modo visível, imagens de mel", de modo a "garantir que nenhum consumidor pudesse ter dúvidas sobre a autenticidade do \"IOGURTE DE MEL\"".

O mesmo documento registra que produtos semelhantes, no setor lácteo, "apresentam imagens de abelhas, favos de mel ou gotículas de mel em seus rótulos, o que pode levar a uma percepção equivocada de que contêm mel genuíno".

Mais revelador ainda: mesmo depois de a denominação de venda ter sido corrigida para "Preparado de Mel", a própria auditoria do MAPA constatou que persistiam "adequações a serem realizadas em relação à imagem e tamanho da informação \"imagem meramente ilustrativa\", a fim de atender o art. 446 do RIISPOA" (Informação nº 1436/2023/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, item 11.3).

Esse dado configura mais do que um reforço argumentativo: é prova documental de contradição entre premissas. A própria decisão de arquivamento, com base na Informação nº 41/2025/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, concluiu que o MAPA "saneou as divergências de rotulagem" e garantiu "o direito do consumidor à informação clara e adequada", sem qualquer ressalva quanto a apelos visuais.

Silencia sobre fato que já constava dos arquivos da mesma unidade técnica (DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA): ao examinar, dois anos antes, o caso pioneiro da Tirol, essa unidade já havia registrado por escrito que a simples correção do nome não bastava — persistia pendência quanto às imagens do rótulo.

Não se trata de órgãos diferentes com entendimentos divergentes, hipótese em que se poderia cogitar de mera evolução de entendimento técnico. Trata-se da mesma divisão

do MAPA informando, em 2025, a este Ministério Público Federal que o problema estava integralmente resolvido, quando já constava dos seus próprios arquivos, desde 2023, que a resolução era apenas parcial. A decisão de arquivamento, ao aceitar sem ressalvas a versão mais favorável ao MAPA, foi construída sobre premissa fática incompleta — e, se essa incompletude não foi deliberada, era ao menos verificável com a simples consulta aos próprios registros do órgão.

Essa exigência de fidelidade na designação do produto não é exclusividade do direito brasileiro. O Codex Alimentarius — cujos padrões inspiraram a própria Instrução Normativa nº 11/2000, que disciplina a identidade do mel no Brasil — estabelece, no item 6.1.1 do Codex Standard for Honey (CXS 12-1981), que os produtos que atendam à Parte Um daquele padrão devem ser designados como "honey" ("mel"), reservando essa denominação exclusivamente ao produto que corresponda à definição de mel puro.

O Codex não admite o emprego do termo, no nome do alimento, para preparados de outra natureza, ainda que contenham alguma proporção de mel em sua composição.

A própria ANVISA, em manifestação sobre temas de interesse da apicultura nacional, já reconheceu esse problema em termos que reforçam a tese aqui sustentada: "para os produtos que se dizem mel mas de fato não o são, além de infração sanitária, a situação também se caracteriza como engano ao consumidor, segundo o Código de Defesa do Consumidor" (Nota Técnica nº 4/2023/SEI/GIASC/GGFIS/DIRE4/ANVISA).

O mesmo documento registra que entidades de defesa do consumidor mantêm campanhas de conscientização voltadas exatamente a "produtos que alegam mel no nome ou em figuras do rótulo, mas que na verdade não têm o ingrediente na composição" — confirmando, por fonte oficial diversa do MAPA, que o problema do apelo visual ao mel é reconhecido e recorrente no mercado brasileiro.

III.3 – A Instrução Normativa nº 46/2007, editada sob a vigência do Decreto nº 30.691/1952, não pode ser invocada como salvo-conduto genérico em face das normas supervenientes e mais específicas do RIISPOA atual

A Informação nº 41/2025/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA justifica o uso do "preparado de mel" invocando a Instrução Normativa nº 46, de 23 de outubro de 2007:

"todos os ingredientes utilizados nos Preparados de Mel devem estar previstos no respectivo regulamento técnico de iogurte, para que possa ser utilizado no produto".

Essa Instrução Normativa foi editada expressamente "tendo em vista o disposto na Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, regulamentada pelo Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952" — o antigo RIISPOA, que vigorou por mais de 65 anos e foi substituído pelo Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, hoje em vigor.

Ao longo de mais de 65 anos sob o Decreto de 1952, o Ministério da Agricultura editou dezenas de portarias e instruções normativas complementares, entre elas a IN nº 46/2007. Com a edição do novo Decreto em 2017, essas normas infralegais não foram automaticamente revogadas em bloco. Foram recepcionadas apenas na medida em que compatíveis com o novo regramento.

Uma instrução normativa editada sob o decreto revogado permanece válida somente no que não contrariar o decreto que lhe sucedeu. Havendo antinomia, prevalece o decreto novo, por ser hierarquicamente superior e cronologicamente posterior.

Cabe indagar, portanto, se a IN nº 46/2007 — ao autorizar, de modo genérico, "ingredientes opcionais não lácteos" — poderia sequer ter contemplado, à época de sua edição, as vedações que só vieram a ser incorporadas ao RIISPOA depois:

- a vedação ao emprego de açúcar como veículo de ingredientes na formulação de compostos de produtos de abelhas (art. 426, § 2º, do Decreto de 2017);
- a exigência de aprovação específica de processo produtivo e composição, pelo DIPOA, para produtos de origem animal não previstos no Decreto (art. 429, do Decreto de 2017);
- o dever de fidedignidade da rotulagem e a vedação de destaque indevido de componentes não intrínsecos (art. 442, § 1º, cuja redação atual é de 2020 — treze anos após a IN nº 46/2007; e art. 446, § 1º, já constante da redação originária de 2017 — dez anos após a IN nº 46/2007).

Como a IN nº 46/2007 é cronologicamente anterior a todos esses dispositivos, sua autorização genérica de "ingredientes opcionais não lácteos" não pode ser lida como autorização específica e antecipada para o preparado de mel tal como hoje comercializado

— que contraria frontalmente a vedação do art. 426, § 2º, e carece da aprovação do art. 429.

Aplicam-se aqui dois critérios elementares de hermenêutica: o cronológico e o da especialidade. A norma geral e antiga não pode ser invocada para afastar normas específicas e supervenientes do próprio Decreto que hoje a acolhe.

A decisão de arquivamento aceitou sem exame crítico a afirmação do MAPA de que a previsão genérica da IN nº 46/2007 bastaria para legitimar o uso do preparado de mel. Não se indagou se essa Instrução Normativa foi revista para se compatibilizar com as normas supervenientes do RIISPOA relativas a produtos de abelhas — falha que deve ser sanada antes de eventual homologação do arquivamento.

III.4 – A Nota Técnica nº 6/2024/SEI/GGALI/DIRE2/ANVISA adota entendimento mais rigoroso e não foi considerada na decisão de arquivamento

Em processo correlato (Processo nº 0801058-67.2023.4.05.8101 e Processo nº 25351.806322/2024-91), a própria ANVISA já se manifestou, por meio da Nota Técnica nº 6/2024/SEI/GGALI/DIRE2/ANVISA, no sentido de que:

- "um preparado que contenha açúcar como ingrediente principal na formulação não pode ser enquadrado como um produto à base de mel";
- "produtos que usem esse tipo de preparado não podem fazer alusão, seja por expressões ou imagens, ao uso de mel como componente, por induzir o consumidor a acreditar que o produto contém somente mel como ingrediente para conferir dulçor", em violação ao art. 4º, inciso I, da RDC nº 727/2022.

Esse entendimento é substancialmente mais protetivo do que aquele que fundamentou o arquivamento. A ANVISA veda qualquer alusão ao mel — por palavra, símbolo ou imagem — em produtos predominantemente açucarados. A decisão recorrida, por sua vez, contentou-se com a troca textual de "Mel" por "Preparado de Mel", sem qualquer exigência quanto a imagens de favos, mel escorrendo ou cores que remetam a mel puro.

Há, portanto, divergência evidente entre dois órgãos federais competentes — MAPA e ANVISA — sobre a solução adequada ao mesmo problema regulatório. Essa

divergência, por si só, contraria a premissa de que a questão estaria "devidamente esclarecida e sanada". Ela não foi submetida à FECAP, nem enfrentada na Promoção de Arquivamento, que se apoiou exclusivamente nas informações do próprio órgão fiscalizado.

III.5 – O MAPA orientou a adoção do rótulo "Preparado de Mel" sem indicar nota técnica ou instrução normativa própria que ampare essa orientação

A própria Procuradoria já havia identificado esse ponto sensível antes de decidir pelo arquivamento. No Ofício nº 5798/2024-GAB/FANL/PR-CE, dirigido à Superintendência de Agricultura e Pecuária no Ceará, foi expressamente solicitado "esclarecimento sobre a base legal e regulamentar que ampara a orientação para a rotulagem de produtos lácteos com 'Preparado de Mel', bem como a justificativa para o registro desses produtos, considerando que o próprio MAPA declara que 'Preparados de Mel' não são fiscalizados por este órgão".

Nem a Informação nº 1101/2024/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, nem a posterior Informação nº 41/2025/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, responderam a essa pergunta com um ato normativo. O que consta dos autos são auditorias de registro conduzidas pelo DIPOA em 11 estabelecimentos, em 2023 e 2024 — atos concretos de fiscalização, aplicados caso a caso, e não um ato normativo prévio, geral e submetido a qualquer rito de legitimação técnica ou participativa.

Essa natureza pontual e reativa é corroborada pela própria cronologia dos autos administrativos. A Informação nº 1436/2023/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA revela que a correção do registro nº 145/1056, da Tirol, foi determinada especificamente em razão do Processo Judicial nº 0814345-03.2023.4.05.8100 (item 11.1) — e que somente a partir desse episódio o DIPOA anunciou que "realizará um levantamento dos registros ativos no sistema com a presença da informação \"Mel\" na denominação de venda e realizará auditoria dos mesmos" (item 11.4).

O verbo no futuro não é acidental: em setembro de 2023, essa auditoria mais ampla ainda não havia sequer começado. As 11 empresas posteriormente citadas na Informação nº 41/2025 são, portanto, fruto direto da exposição judicial de um caso específico — e não de iniciativa regulatória autônoma, sistemática ou preventiva do MAPA.

Essa constatação importa porque, ao longo de toda a instrução, o MAPA sustenta que os "preparados de mel" não são produtos de origem animal sujeitos a registro ou fiscalização por aquele Ministério — sendo, segundo o próprio órgão, insumo isento de registro perante a ANVISA (IN nº 281/2024) e fiscalizado por aquela Agência, não pelo MAPA.

A conduta do MAPA encerra contradição lógica insustentável. O órgão nega, peremptoriamente, ter competência regulatória sobre o "preparado de mel" como insumo — e, no mesmo fôlego, determina, de forma unilateral e vinculante, a nomenclatura exata que as empresas devem adotar no painel frontal do rótulo para se referir a esse mesmo insumo. Não se pode negar competência sobre a substância e, simultaneamente, ditar como ela deve ser nomeada.

Trata-se de conduta administrativa contraditória, que a doutrina identifica pela máxima venire contra factum proprium — a vedação a que a Administração Pública assumiu, perante interlocutores diversos, posições institucionais incompatíveis entre si sobre o mesmo objeto.

Ao MPF, o MAPA nega competência para se eximir das vedações do art. 426, § 2º; perante as empresas fiscalizadas, arroga-se competência suficiente para impor, por auditoria, a nomenclatura do rótulo. As duas posições não podem ser simultaneamente verdadeiras.

Há, na conduta do fiscal que orientou as empresas a incluir o nome "Preparado de Mel" no rótulo, algo que a Antiguidade já havia identificado com precisão. Plínio, o Velho, narra que o pintor Apeles, ao ouvir de um sapateiro crítica acertada sobre a sandália retratada em seu quadro, corrigiu-a de bom grado — mas deteve o mesmo sapateiro quando este, encorajado, pretendeu opinar também sobre o restante da obra: "ne sutor ultra crepidam", que o sapateiro não vá além da sandália.

O MAPA reivindicou, por auditoria, o poder de corrigir a "sandália" do rótulo — o nome do produto —, mas fê-lo precisamente sobre a matéria em que, perante o MPF, alega não ter jurisdição alguma.

A Administração Pública está submetida ao princípio da legalidade estrita, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal. Ao contrário do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíbe, o administrador só pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza.

Se o MAPA não tem competência legal sobre o preparado de mel — como reiteradamente afirma nos autos —, também não a tem para impor, por ato de fiscalização, a forma como esse insumo deve ser nominado no rótulo de terceiros.

Ao assim proceder, o órgão não apenas extrapolou sua esfera de atuação: exerceu, de fato, competência normativa que a lei não lhe confere, por meio de instrumento sem essa aptidão. A auditoria administrativa é medida de fiscalização concreta, aplicada caso a caso; não é veículo idôneo para a criação de norma técnica geral e vinculante.

Essa conduta se aproxima do que a doutrina do Direito Administrativo classifica como desvio de poder ou abuso de competência: o agente público pratica ato aparentemente inserido em sua esfera de atuação, mas sem amparo na norma que deveria legitimá-lo.

Não se imputa, aqui, dolo específico a qualquer agente público, tampouco se antecipa juízo sobre eventual prevaricação ou improbidade administrativa. Cabe, porém, ao Ministério Público Federal — e não a esta parte — apurar se essa prática de orientar a rotulagem de insumo sobre o qual o próprio órgão nega competência configura, além da irregularidade material já demonstrada, falha sistêmica na atuação do órgão fiscalizador, a exigir controle mais rigoroso.

Essa aparente extrapolação de competência não foi examinada na decisão de arquivamento, que aceitou a orientação do MAPA sem indagar:

- qual é, exatamente, o fundamento normativo dessa orientação — o art. 446 do RIISPOA, invocado pelo MAPA, disciplina a rotulagem de produtos de origem animal sujeitos à sua competência, não, à primeira vista, de insumo que o próprio órgão declara estar fora dela;
- se essa orientação foi submetida a algum rito de participação dos setores interessados — como a Câmara Setorial do Mel e a Câmara Setorial de Leite,

cujas consultas à própria Informação nº 1101/2024/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA sugeriu ser o foro adequado, mas que não consta ter sido efetivamente acionado;

- se a orientação tem eficácia geral e vinculante para todo o setor lácteo nacional, ou se representa solução pontual, aplicada apenas às 11 empresas auditadas, sem garantia de isonomia ou de continuidade.

Até o presente momento, desconhece-se a existência de nota técnica formal do MAPA que discipline, de modo geral, público e vinculante, a rotulagem de preparados de mel em produtos lácteos. Se confirmada, essa lacuna revela que a "solução" aceita pelo MPF é, na verdade, uma orientação pontual e informal — sem força para alcançar todo o mercado, sem garantir isonomia entre concorrentes e sem certeza de que será mantida ao longo do tempo.

III.6 – Insuficiência da instrução para a conclusão adotada

A decisão de arquivamento apoiou-se exclusivamente em informações do próprio órgão fiscalizado, sem diligenciar:

- a oitiva técnica da ANVISA sobre a adequação da rotulagem "Preparado de Mel" à luz da RDC nº 727/2022, tema em que a própria Agência já adota entendimento mais restritivo;
- a confirmação, junto ao MAPA/DIPOA, de que a fabricação do preparado de mel teve a aprovação de composição exigida pelo art. 429 do RIISPOA;
- o exame das fichas técnicas dos preparados efetivamente comercializados por diferentes fabricantes (Ritter, fornecedor da Tirol e Vilac Foods), que demonstram predominância de açúcar sobre o mel de forma sistemática, e não em caso isolado;
- o exame da classificação fiscal (NCM) sob a qual o insumo é comercializado entre fornecedor e indústria, que — conforme nota fiscal ora juntada — corresponde ao código reservado exclusivamente para mel natural, incompatível com a composição real do produto;

- a existência de nota técnica ou instrução normativa que amparasse, de forma geral e vinculante, a orientação do MAPA quanto à nomenclatura "Preparado de Mel".

Sem essas diligências, não se sustenta a conclusão de que a irregularidade estaria "devidamente sanada". A solução até aqui adotada — mera troca de nome no painel frontal, determinada por auditorias pontuais e sem lastro normativo próprio conhecido — não necessariamente afasta a indução do consumidor a erro.

Isso vale sobretudo quando persistem apelos visuais ao mel e quando o açúcar segue sendo usado como veículo da formulação, em aparente contrariedade ao art. 426, § 2º, do Decreto nº 9.013/2017 e ao art. 4º, I, da RDC nº 727/2022.

III.7 – Cada um dos fundamentos acima é, isoladamente, suficiente para justificar a reconsideração

Os seis fundamentos expostos nos itens III.1 a III.6 não dependem uns dos outros para sustentar o presente pedido. Cada um, isoladamente considerado, já é suficiente para afastar a premissa central da decisão recorrida — a de que a irregularidade estaria "devidamente esclarecida e sanada".

Ainda que se relativizasse a violação direta do art. 426, § 2º (item III.1); ainda que se considerasse regular a fabricação de insumo sem a aprovação de composição exigida pelo art. 429 (item III.2); ainda que se admitisse a IN nº 46/2007 como base normativa suficiente, a despeito de sua anterioridade a todas as normas específicas hoje aplicáveis (item III.3) — mesmo assim persistiriam a divergência entre MAPA e ANVISA sobre a extensão da vedação ao uso do termo "mel" (item III.4), a ausência de qualquer nota técnica ou instrução normativa que ampare a orientação do MAPA (item III.5) e a instrução manifestamente insuficiente que serviu de base à decisão de arquivamento (item III.6).

Não se pede a este órgão revisor que acolha a integralidade dos fundamentos aqui expostos. Basta que reconheça a procedência de um único deles para que a reconsideração se imponha.

O que está em jogo não é apenas a correção de um rótulo, mas a própria credibilidade do sistema de identidade e qualidade que protege, a um só tempo, o

consumidor brasileiro e os milhares de apicultores que vivem da apicultura — e que veem, na banalização do nome do seu produto, a desvalorização direta do seu trabalho.

IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer a FECAP:

- a) a reconsideração da promoção de arquivamento nº 823/2026 – PR-CE-00050561/2026, com a reabertura do Inquérito Civil nº 1.15.000.002818/2024-64; ou, subsidiariamente, caso mantida a decisão,
 - b) a remessa dos autos, acompanhados desta manifestação, à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, nos termos do art. 17, §§ 1º e 3º, da Resolução nº 87/2006/CSMPF, para revisão da decisão de arquivamento;
- c) em qualquer hipótese, a determinação das seguintes diligências complementares, antes da homologação do arquivamento:
- (i) manifestação técnica atualizada da ANVISA sobre a compatibilidade da rotulagem "Preparado de Mel" — inclusive quanto a apelos visuais e gráficos — com o art. 4º, I, da RDC nº 727/2022, à luz da Nota Técnica nº 6/2024/SEI/GGALI/DIRE2/ANVISA;
 - (ii) manifestação do MAPA/DIPOA sobre se a fabricação do preparado de mel foi objeto de aprovação de processo produtivo e composição nos termos do art. 429 do Decreto nº 9.013/2017 e, em caso positivo, cópia do respectivo ato aprobatório;
 - (iii) esclarecimento do MAPA sobre se, além da Informação nº 41/2025/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA — documento interno, não publicado em Diário Oficial — existe nota técnica, instrução normativa ou portaria de caráter geral que tenha fundamentado a orientação para a nomenclatura "Preparado de Mel", com esclarecimento sobre sua submissão à Câmara Setorial do Mel e à Câmara Setorial de Leite e sobre sua eficácia vinculante para todo o setor lácteo nacional; e, especificamente, se essa

nomenclatura foi submetida ao procedimento de aprovação prévia de denominação de venda previsto no art. 429, § 1º, I, do RIISPOA;

- (iv) as fichas técnicas de composição de todos os "preparados de mel" utilizados por fabricantes nacionais de iogurte, para aferição do percentual de mel e açúcar em cada produto e sua conformidade com os arts. 426, 429, 441, 442, § 1º, e 446, § 1º, do Decreto nº 9.013/2017;
- (v) exame específico, pelo MAPA/DIPOA, sobre se a disposição gráfica dos rótulos atualmente em uso confere destaque indevido ao componente "mel", em violação ao art. 446, § 1º, do RIISPOA;
- (vi) esclarecimento, pelo MAPA, sobre se a Instrução Normativa nº 46/2007 — editada sob a vigência do revogado Decreto nº 30.691/1952 — foi revista após a edição dos Decretos nº 9.013/2017 e nº 10.468/2020, para compatibilizar a permissão genérica de "ingredientes opcionais não lácteos" com as normas supervenientes sobre produtos de abelhas ora invocadas (arts. 426, § 2º, 429, 442, § 1º, e 446, § 1º, do RIISPOA); e
- (vii) apuração, no âmbito próprio, sobre se a orientação do MAPA quanto à nomenclatura "Preparado de Mel" — emitida por auditoria administrativa, sem ato normativo próprio, a respeito de insumo sobre o qual o órgão nega competência regulatória — observou o princípio da legalidade estrita (art. 37, caput, da Constituição Federal), ou se configurou exercício de competência normativa não autorizada por lei; e
- (viii) esclarecimento do MAPA sobre a ausência da categoria "preparado de mel" no Anexo da Portaria SDA/MAPA nº 1.485, de 17 de dezembro de 2025, que estabelece o padrão de nomenclatura, produto padronizado e categoria dos produtos de origem animal, e sobre as razões pelas quais tal categoria segue sem previsão normativa mesmo após a edição desse ato mais recente; e
- (ix) esclarecimento do MAPA e, se necessário, oitiva da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, sobre a classificação fiscal (NCM) empregada na comercialização do "preparado de mel" entre fornecedores e indústrias de laticínios — a exemplo do NCM 0409.00.00, reservado a "mel natural",

constante de nota fiscal ora juntada relativa ao produto código 760006M —, e sobre a compatibilidade dessa classificação com a real composição do insumo, predominantemente açucarada.

Por cautela e economia processual, e ante a incerteza sobre a efetiva juntada de tais documentos aos autos da representação original, a FECAP anexa a este pedido de reconsideração cópias da Informação nº 41/2025/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, da Informação nº 1436/2023/DIREP/CGI/DIPOA/SDA/MAPA e da Nota Técnica nº 6/2024/SEI/GGALI/DIRE2/ANVISA.

Termos em que pede deferimento.

Fortaleza (CE), 31 de julho de 2026

Jeovam Lemos Cavalcante

OAB/CE nº 2.627 e OAB/DF nº 1.666-A