



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 5, n.º 8, julio-diciembre, 2025, 93-136

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v5i8.1334>

El papel del Ministerio Público Federal de Brasil en el control de las políticas públicas ambientales en la Amazonía

The Role of the Brazilian Federal Public Prosecutor's Office in the Control of Environmental Public Policies in the Amazon

O papel do Ministério Público Federal brasileiro no controle das políticas públicas ambientais na Amazônia

ANDRÉ LUIZ PORRECA FERREIRA CUNHA

Procurador da República. Ministério Público Federal: Manaus, AM, BR
(Manaos, Brasil)

Contacto: porrecaandre@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0296-5020>

RESUMEN

El objetivo de esta investigación consistió en analizar las funciones del Ministerio Público Federal brasileño en el control de las políticas públicas ambientales en la Amazonía, considerando tanto su actuación judicial como extrajudicial. Por medio de una metodología cualitativa, con enfoque dogmático-analítico, jurisprudencial e interdisciplinar, se examinaron los fundamentos normativos de esa función, las omisiones del Estado y los instrumentos jurídicos utilizados para enfrentar ineficiencias administrativas. Se exploraron mecanismos como recomendaciones, audiencias públicas, acuerdos de ajuste de conducta, acción civil pública, control de constitucionalidad y otros medios capaces de

suplir la ineficacia estatal. Se concluyó que la Fiscalía Federal ejerce un papel estratégico, capaz de articular una actuación que fortalece la efectividad del derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado.

Palabras clave: Ministerio Público Federal; políticas públicas ambientales; Amazonía; derechos fundamentales.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the role of the Brazilian Federal Prosecution Service in overseeing environmental public policies in the Amazon, considering both its judicial and extrajudicial activities. Drawing on a qualitative methodology with a dogmatic-analytical, jurisprudential, and interdisciplinary approach, the study examined the legal foundations of this function, patterns of governmental omission, and the legal tools used to address administrative inefficiencies. The analysis explored mechanisms such as recommendations, public hearings, conduct adjustment agreements, public civil actions, constitutional review, and other means capable of compensating for state inaction. The study concludes that the Prosecution Service plays a strategic role by promoting actions that reinforce the effectiveness of the fundamental right to an ecologically balanced environment.

Keywords: Federal Prosecution Service; environmental public policies; Amazon; fundamental rights.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa consistiu em analisar as funções do Ministério Público Federal brasileiro no controle das políticas públicas ambientais na Amazônia, considerando tanto sua atuação judicial quanto extrajudicial. Por meio de uma metodologia qualitativa, com enfoque dogmático-analítico, jurisprudencial e interdisciplinar, examinaram-se os fundamentos normativos dessa função, as omissões estatais e os instrumentos jurídicos utilizados para enfrentar ineficiências administrativas. Foram explorados mecanismos como recomendações, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, ação civil pública, controle de constitucionalidade e outros meios capazes de suprir a ineficácia estatal. Concluiu-se que o MPF exerce função estratégica,

sendo capaz de articular uma atuação que fortalece a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave: Ministério Público Federal; políticas públicas ambientais; Amazônia; direitos fundamentais.

Recibido: 12/08/2025

Revisado: 02/12/2025

Aceptado: 05/12/2025

Publicado en línea: 31/12/2025

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación se propone analizar el papel del Ministerio Público Federal (MPF) de Brasil en el control de las políticas públicas ambientales implementadas en la región amazónica, especialmente a partir de los instrumentos jurídicos, judiciales y extrajudiciales, conferidos por la Constitución de 1988 y por la legislación infraconstitucional. El trabajo parte de un problema jurídico central: ¿sería posible y jurídicamente legítimo que una institución dotada de autonomía funcional e incumbencias constitucionales, como el MPF, intervenga en el diseño, la ejecución o la corrección de políticas públicas, con el objetivo de garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental al medio ambiente ecológicamente equilibrado? A partir de esa cuestión, se formula la hipótesis de que el Ministerio Público Federal desempeñaría un rol constitucionalmente previsto de fiscalización y control sobre la actuación del Poder Público, lo cual incluiría la posibilidad de inducir, corregir o judicializar políticas públicas ambientales, cuando estas se muestren ineficaces, omisivas o contrarias a los principios constitucionales.

La elección del tema se justifica tanto por su relevancia teórica como por su urgencia práctica. Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1988, el medio ambiente ha sido reconocido como un derecho de todos y un deber del Estado, lo que implica la necesidad de políticas públicas consistentes, continuas y técnicamente adecuadas para su protección. Sin embargo, en contextos marcados por la ineficiencia administrativa, la falta de coordinación interinstitucional y la presión de intereses económicos, como ocurre con frecuencia en la Amazonía, tales políticas se revelan insuficientes o ausentes, lo que exige respuestas institucionales capaces de restablecer el equilibrio entre

desarrollo y sostenibilidad. En ese contexto, el MPF aparece como un actor fundamental para garantizar que las obligaciones constitucionales no sean relegadas a meras promesas programáticas, sino que se traduzcan en acciones concretas y fiscalizables.

Desde el punto de vista metodológico, se adopta una perspectiva cualitativa, dogmático-analítica e interdisciplinar. La investigación parte del estudio de la doctrina jurídica brasileña, examina la legislación aplicable a la Fiscalía y a la política ambiental, e integra elementos de la teoría del Estado, del derecho constitucional y del derecho ambiental. Asimismo, se hace referencia a decisiones judiciales paradigmáticas y a experiencias concretas de actuación del Ministerio Público Federal brasileño en defensa de la Amazonía, a fin de ilustrar la aplicación práctica de los instrumentos teóricos analizados.

El trabajo se estructura en cuatro partes principales, además de esta introducción y de las conclusiones. El primer capítulo aborda el marco constitucional del Ministerio Público Federal y su legitimación para la defensa de derechos fundamentales en materia ambiental. En el segundo capítulo, se analiza el contexto amazónico como espacio de actuación de la Fiscalía brasileña, destacando sus características socioambientales y los desafíos institucionales enfrentados. El tercer capítulo examina los instrumentos extrajudiciales de actuación del MPF, como las recomendaciones, los acuerdos de ajustamiento de conducta y las audiencias públicas. Finalmente, el cuarto capítulo estudia los mecanismos judiciales disponibles para la inducción o corrección de políticas públicas ambientales, como la acción civil pública, los litigios estructurales, el mandado de injunção y otros instrumentos procesales compatibles con las funciones del Ministerio Público.

1. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL BRASILEÑO

1.1. Naturaleza jurídica, configuración institucional y principios orgánicos

Según el artículo 127 de la Constitución Federal de 1988, el Ministerio Público brasileño constituye una función esencial para la justicia, revestida de

autonomía funcional, administrativa y financiera. La institución no se inserta en ninguno de los tres Poderes del Estado, lo que le confiere una posición institucional independiente, con atribuciones propias orientadas a la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los derechos fundamentales.

Tal autonomía, además de garantizar la libertad de actuación de sus miembros, se manifiesta en la posibilidad de presentar proyectos de ley relativos a su estructura y funcionamiento, formular su propuesta presupuestaria y organizar su administración interna. Dichas prerrogativas están previstas expresamente en los artículos 127, § 2, y 128, § 5, inciso II, de la Constitución Federal.

Para posibilitar el cumplimiento de las misiones constitucionales, el artículo 127, § 1, consagra tres principios fundamentales que estructuran el funcionamiento del órgano: la unidad, la indivisibilidad y la independencia funcional. Por unidad se entiende que el Ministerio Público constituye un solo cuerpo institucional, aun cuando se divida en distintos ramos y órganos con atribuciones específicas. La indivisibilidad, por su vez, permite la sustitución entre sus miembros sin que ello comprometa la legitimidad de las actuaciones. En cuanto a la independencia funcional, esta garantiza que cada fiscal actúe conforme a su convicción jurídica, sin subordinación jerárquica en el contenido de sus manifestaciones.

El diseño institucional del Ministerio Público se organiza a partir de dos niveles: federal y estatal. En el ámbito de la Unión, la Ley Complementaria n.º 75, de 20 de mayo de 1993, regula el Ministerio Público de la Unión (MPU), integrado por cuatro ramas: el Ministerio Público Federal (MPF), el Ministerio Público del Trabajo (MPT), el Ministerio Público Militar (MPM) y el Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios (MPDFT). Cada uno actúa según sus respectivas atribuciones materiales y territoriales. A su vez, los estados cuentan con ministerios públicos propios, regidos por la Ley n.º 8.625, de 12 de febrero de 1993, todos sometidos a los principios y funciones establecidos en los artículos 127 y 129 de la Constitución Federal.

El conjunto de atribuciones del Ministerio Público se encuentra enumerado en el artículo 129 de la Constitución Federal. Entre las más relevantes figuran: la titularidad privativa de la acción penal pública (inciso I);

la promoción de la acción civil pública y del inquérito civil para la protección de intereses difusos y colectivos, como el medio ambiente y el patrimonio público (inciso III); la fiscalización del cumplimiento de las leyes (inciso II); la defensa de los derechos de las poblaciones indígenas y tradicionales (inciso V); la promoción del control externo de la actividad policial (inciso VII); la expedición de recomendaciones (inciso VI); la supervisión de la ejecución penal (inciso VIII); y la intervención obligatoria en procesos en que la ley así lo disponga (inciso IX).

La carrera en el Ministerio Público solo se inicia mediante aprobación en un concurrido concurso público de pruebas y títulos, realizado bajo criterios de mérito y transparencia, lo que refuerza su carácter técnico e imparcial. El proceso selectivo contempla múltiples etapas, incluyendo pruebas objetivas, pruebas escritas disertantes, prueba oral y evaluación de títulos, con la participación del Poder Judicial y de la Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) en la comisión examinadora. Además, se exige la comprobación de un mínimo de tres años de actividad jurídica, conforme al artículo 129, § 3 de la Constitución Federal.

En el contexto del federalismo brasileño, el Ministerio Público Federal, por sus procuradores de la República, ejerce funciones ante la Justicia Federal de primera instancia. En el ámbito civil, actúa en las causas en que la Unión, entidad autárquica o empresa pública federal sea parte como autora, demandada, asistente u oponente (artículo 109, inciso I, CF/88), con excepción de los casos de quiebra, accidentes laborales y aquellos sometidos a la Justicia Electoral o a la Justicia del Trabajo. También interviene en procesos entre estado extranjero u organismo internacional y municipio o persona domiciliada en Brasil (inciso II); en causas fundadas en tratado o contrato entre la Unión y estado extranjero u organismo internacional (inciso III); en acciones relativas a nacionalidad o naturalización (inciso X); y en las disputas sobre derechos indígenas (inciso XI).

En materia penal, le corresponde actuar en delitos políticos y en infracciones penales cometidas en perjuicio de bienes, servicios o intereses de la Unión, de sus autarquías o empresas públicas (inciso IV), con excepción de las contravenciones penales y los casos de competencia de la Justicia

Militar o Electoral. También ejerce funciones en delitos previstos en tratados internacionales cuando haya conexión transnacional (inciso V); en delitos cometidos a bordo de navíos o aeronaves (inciso IX); en delitos de ingreso o permanencia irregular de extranjeros (inciso X); en *habeas corpus* y mandados de seguridad relacionados con autoridades federales (incisos VII y VIII); y en delitos contra la organización del trabajo y, en los casos previstos por ley, contra el sistema financiero y el orden económico-financiero (inciso VI).

El MPF también actúa ante los Tribunales Regionales Federales (TRF), por medio de los procuradores regionales de La República, que ejercen sus funciones en todos los recursos interpuestos contra decisiones de jueces federales. En estos tribunales, su presencia es permanente como parte o guardián del orden jurídico, con atribución para dictaminar en recursos, impugnar decisiones, recorrer ante los tribunales superiores y promover acciones originarias de competencia del tribunal, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal.

En el Superior Tribunal de Justicia (STJ), ofician los subprocuradores generales de la República, cuya actuación se extiende tanto en cuanto a los recursos especiales como a la emisión de pareceres en calidad de defensor del orden jurídico en otros casos, conforme al artículo 105, inciso III, de la Constitución Federal. En ese foro, el Ministerio Público Federal desempeña un papel fundamental en la interpretación uniforme de la legislación federal, participando activamente en la consolidación de precedentes judiciales y en la protección de derechos colectivos, sociales y difusos en las esferas civil y penal.

En la cúspide de la estructura se encuentra el Procurador General de la República (PGR), quien actúa ante el Supremo Tribunal Federal en los procesos penales de competencia originaria y en los mecanismos de control abstracto de constitucionalidad. Es la única autoridad del Ministerio Público legitimada para proponer la acción directa de inconstitucionalidad (ADI), la acción declarativa de constitucionalidad (ADC) y la acción de incumplimiento de precepto fundamental (ADPF) ante la Corte Suprema, conforme al artículo 103, inciso VI, de la Constitución Federal. Corresponde al PGR promover tales acciones en nombre de la institución, así como intervenir en todas las causas de competencia del tribunal.

Además de sus atribuciones jurisdiccionales y extrajudiciales, el Ministerio Público Federal también actúa como autoridad administrativa en la cooperación jurídica internacional. Por conducto de la Secretaría de Cooperación Internacional, que integra la estructura de la Procuraduría General de la República, ejerce funciones de autoridad central en determinados tratados multilaterales o bilaterales ratificados por Brasil. Además, coordina solicitudes activas y pasivas de asistencia jurídica y otros instrumentos de cooperación, conforme a lo previsto en la Ley n.º 13.445/2017 y en tratados internacionales.

Con respecto a la tutela de los derechos fundamentales, cabe destacar la existencia de la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano (PFDC), órgano superior del Ministerio Público Federal, ejercido por un Subprocurador General de la República, con actuación nacional y carácter transversal en la promoción y protección de tales derechos. Complementariamente, actúan las Procuradurías Regionales de los Derechos del Ciudadano (PRDC), presentes en cada estado, que ejercen funciones de seguimiento y fiscalización de políticas públicas orientadas a la protección de tales derechos.

Con base en esta arquitectura normativa, el Ministerio Público Federal se erige como una institución clave para la garantía del Estado democrático de derecho, con legitimidad constitucional y atribución especializada para ejercer control sobre políticas públicas, en especial aquellas relacionadas con la protección del medio ambiente, tema que será objeto de análisis en los próximos capítulos.

1.2. Atribuciones para la defensa de derechos supraindividuales

La Constitución Federal de 1988 confiere al Ministerio Público la función de promover la defensa del orden jurídico y de los derechos fundamentales, siendo una de sus principales atribuciones la tutela de los derechos e intereses de carácter supraindividual. Tal finalidad institucional se encuentra consagrada en el artículo 129, inciso III, que atribuye al órgano la legitimación para promover la acción civil pública y el procedimiento de investigación civil con el fin de proteger el medio ambiente, el patrimonio público y social, y otros derechos de naturaleza colectiva.

Este mandato constitucional se desarrolla normativamente en la Ley n.º 7.347/1985, que regula la acción civil pública para la protección de intereses difusos y colectivos, y se articula con el Código de Defensa del Consumidor (Ley n.º 8.078/1990), conformando un microsistema de tutela colectiva. Tal estructura procesal busca adecuar el sistema de justicia a la complejidad de los nuevos conflictos sociales, al permitir una respuesta eficiente y legitimada a violaciones masivas de derechos. La existencia de normas especiales de procedimiento refleja una evolución del derecho procesal hacia fórmulas más inclusivas y estructurales, centradas en la efectividad del acceso colectivo a la justicia.

Dentro de este microsistema, el artículo 81 del Código de Defensa del Consumidor establece una tipología tripartita de derechos transindividuales: los derechos difusos, cuya titularidad es indeterminada y cuya causa es una relación fáctica común; los colectivos, ligados a un grupo determinado unido por una relación jurídica base; y los individuales homogéneos, cuyos titulares están determinados, pero cuyo origen común permite una tutela conjunta.

En este marco conceptual, el medio ambiente constituye un derecho difuso por excelencia, caracterizado por su indivisibilidad, por la amplitud de sus titulares, comprendiendo a toda la colectividad y a las generaciones futuras, y por el vínculo que mantiene con una causa común fáctica: el equilibrio ecológico. La tutela del medio ambiente, por tanto, no sólo está inserta en el catálogo de derechos fundamentales (artículo 225 de la Constitución), sino que demanda un modelo de actuación institucional proactiva y especializada, como el que ejerce el Ministerio Público Federal.

Conviene destacar que el MPF posee atribuciones específicas en la Amazonía brasileña, región en la que confluyen múltiples competencias federales. La defensa ambiental, en este contexto, no se justifica únicamente por la amplitud territorial o la sensibilidad ecológica de la región, sino por el conjunto de atribuciones constitucionales que la Unión ejerce en materia ambiental. Conforme al artículo 23, inciso VI, de la Constitución Federal, la protección del medio ambiente es competencia común de todos los entes federativos. Sin embargo, la propiedad y gestión de bienes estratégicos como tierras indígenas (art. 20, XI), unidades de conservación federales (art. 225,

§ 1, III), ríos de dominio federal (art. 20, III) y recursos minerales (art. 20, IX) corresponden a la Unión, lo que activa la atribución institucional del Ministerio Público Federal para actuar en su defensa.

Además de los bienes mencionados, se observa en la región amazónica una fuerte presencia de áreas de frontera, servicios ecosistémicos esenciales para el clima global y proyectos de infraestructura de gran escala (como carreteras, represas y explotaciones mineras) bajo responsabilidad de órganos del Poder Ejecutivo federal. En estos casos, corresponde a la rama federal del Ministerio Público fiscalizar la legalidad de las políticas públicas federales y actuar para prevenir o remediar eventuales vulneraciones a los derechos socioambientales.

La actuación no se limita, por supuesto, al ámbito judicial. La acción civil pública se inscribe en un conjunto más amplio de herramientas institucionales, como las recomendaciones, los acuerdos de ajuste de conducta y el procedimiento de investigación civil, que serán objeto de análisis detallado en el capítulo tres. Por ahora, resulta fundamental destacar que la defensa del medio ambiente como derecho fundamental y difuso constituye una dimensión central del mandato constitucional del Ministerio Público Federal, especialmente en contextos que exigen articulación entre protección ambiental, pluralidad étnico-cultural y control de políticas públicas federales.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CONDICIÓN DE EFECTIVIDAD DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UN MEDIO AMBIENTE SANO

2.1. Concepto y estructura de las políticas públicas

En el Estado democrático de derecho, las políticas públicas constituyen instrumentos fundamentales para la realización práctica de los derechos fundamentales, permitiendo traducir las normas constitucionales en acciones concretas de gobierno. En términos generales, se entiende por política pública el conjunto de decisiones, programas, normas y acciones articuladas por el poder público, en forma directa o en cooperación con actores sociales, con el objetivo de responder a problemas que afectan determinados segmentos sociales o el interés colectivo en general.

En la perspectiva jurídica, las políticas públicas no deben ser tratadas como actos meramente discrecionales del Ejecutivo, sino como verdaderos deberes institucionales que vinculan al Estado, especialmente cuando están orientadas a la garantía de derechos fundamentales. En esta línea, los derechos fundamentales no se satisfacen únicamente con su previsión normativa, sino que requieren del Estado la adopción de políticas públicas adecuadas para su realización, lo que evidencia la dimensión positiva de los derechos constitucionales. Esta concepción se ve reforzada por el entendimiento doctrinario según el cual las políticas públicas, más allá de su configuración infralegal, pueden tener fuente directa en la propia Constitución:

Las políticas públicas son instrumentos de los cuales se vale el Estado brasileño para el cumplimiento de sus objetivos, especialmente aquellos caracterizados como fundamentales, enumerados en el artículo 3º, incisos I a IV, de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988. En nuestro país, tales políticas públicas son invariablemente vehiculadas por medio de instrumentos normativos en algún nivel jerárquico dentro del ordenamiento jurídico. Debido a su importancia para la vida de la comunidad nacional, algunas de estas políticas públicas emanan directamente del texto constitucional. (Ribeiro y Munhoz, 2021, p. 2, traducción propia¹)

La doctrina brasileña especializada en derechos humanos también ha contribuido a una comprensión más estructurada del concepto. Para Fábio Konder Comparato, profesor de la Universidad de São Paulo, política pública es «[...] un conjunto organizado de normas y acciones orientadas a

1 Original en portugués: As políticas públicas são instrumentos dos quais se vale o Estado brasileiro para o cumprimento de seus objetivos, notadamente os caracterizados como fundamentais, elencados no art. 3º, incisos I a IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Em nosso país, tais políticas públicas são invariavelmente veiculadas por meio de instrumentos normativos em algum nível hierárquico dentro do ordenamento jurídico. Em razão de sua importância para a vida da comunidade nacional, algumas dessas políticas públicas emanam diretamente da CRFB/88.

la consecución de un objetivo determinado. [...] La política, como sistema normativo y operativo, se unifica por su finalidad» (Comparato, 1998, traducción propia²). En el contexto de la Fiscalía, la procuradora de la República y profesora Analúcia Hartmann define política pública de la siguiente forma: «Se denomina política pública aquella que tiene por objeto definir o establecer una meta de interés colectivo» (Hartmann, 2005, traducción propia³).

Desde esta perspectiva, la elaboración de una política pública supone una serie de etapas estructuradas, como la identificación del problema, la formulación de alternativas, la toma de decisión, la implementación de medidas y la evaluación de sus resultados. Tales fases no se agotan en la voluntad del gestor público, sino que deben observar criterios técnicos, principios de eficiencia, transparencia y participación social, además de los parámetros legales y constitucionales. La judicialización de las políticas públicas, por tanto, no implica sustituir al administrador, sino garantizar que los derechos fundamentales no se vean frustrados por omisiones, desviaciones o políticas insuficientes.

Cuando las políticas públicas se refieren a la protección del medio ambiente, adquieren un carácter aún más estratégico, dada la transversalidad del tema, su relación con diversos sectores (salud, desarrollo económico, infraestructura, cultura) y su condición de derecho de titularidad colectiva. En tales casos, su diseño y ejecución deben observar no solo criterios de sostenibilidad y justicia intergeneracional, sino también el deber estatal de preservar los bienes ecológicos conforme a lo dispuesto en el artículo 225 de la Constitución Federal.

En consecuencia, el contenido jurídico de una política pública no se restringe a declaraciones genéricas o programáticas. Implica un deber de actuación estatal orientado por principios constitucionales, entre los cuales se destacan la legalidad, la eficiencia, la motivación, la publicidad, la

2 Original en portugués: [...] um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. [...] A política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade.

3 Original en portugués: [...] chamamos de política pública aquela que visa definir ou estabelecer uma meta de finalidade coletiva.

razonabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas. El incumplimiento injustificado o la omisión deliberada de estos deberes puede configurar una violación del propio texto constitucional, legitimando la actuación institucional de órganos de control, como el Ministerio Público Federal, para promover su adecuación jurídica.

Por tanto, la intervención del Ministerio Público Federal en este ámbito tiene fundamento en su atribución constitucional de ejercer el control de legalidad sobre la actuación administrativa, especialmente cuando de ello depende la efectividad de derechos fundamentales. En contextos de alta complejidad como la Amazonía, el seguimiento y control de políticas públicas ambientales constituye un mecanismo indispensable para la defensa estructural del medio ambiente, con miras a asegurar no sólo la integridad de los ecosistemas, sino también la vigencia material del orden constitucional.

2.2. Protección del medio ambiente como derecho fundamental a ser garantizado por políticas públicas

El medio ambiente sano se afirma en el constitucionalismo contemporáneo como derecho fundamental indivisible, de carácter colectivo e intergeneracional, que impone al Estado un conjunto de obligaciones positivas destinadas a garantizar su vigencia material. Más que un interés difuso, constituye un presupuesto ineludible para la realización de otros derechos fundamentales, como la salud, la vida digna, la alimentación adecuada y la autodeterminación de los pueblos originarios. Esa centralidad exige que su tutela no dependa exclusivamente de normas genéricas, sino de políticas públicas estructuradas, con objetivos definidos, respaldo normativo y participación social cualificada.

La Constitución brasileña, en su artículo 225, reconoce expresamente el derecho de todos a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, e impone a los poderes públicos y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo. No basta con la previsión formal del derecho en la norma constitucional: su vigencia depende de políticas públicas técnicamente fundadas y socialmente legítimas, que hagan posible la prevención, la reparación y el control de los daños ambientales. En esta línea, Édís Milaré observa que:

El reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano se configura, en verdad, como una extensión del derecho a la vida, ya sea bajo el enfoque de la existencia física y la salud de los seres humanos, ya sea con relación al aspecto de la dignidad de esta existencia —la calidad de vida— que hace que valga la pena vivir. (Milaré, 2001, p. 112, traducción propia⁴)

Esta comprensión resulta aún más fortalecida por el desarrollo jurisprudencial del sistema interamericano de derechos humanos. En su Opinión Consultiva n.º 23/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que «existe una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el disfrute efectivo de los derechos humanos». Dicha concepción, que conecta el entorno ecológico con la dignidad humana, convierte las obligaciones estatales en deberes de actuación concreta, especialmente en contextos de vulnerabilidad estructural.

En esa misma dirección, la Corte reconoció el carácter autónomo del derecho a un medio ambiente sano, con valor intrínseco, independiente de su conexión instrumental con otros derechos. Tal perspectiva fue reafirmada en el caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina (2020), en el cual la Corte concluyó que la explotación irregular de recursos naturales en territorios indígenas constituyó violaciones múltiples a los derechos a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua y al medio ambiente.

Desde el punto de vista normativo del derecho internacional de los derechos humanos, la obligación estatal de garantizar el medio ambiente sano se encuentra respaldada por diversos instrumentos internacionales de nuestro continente. El artículo 11 del Protocolo de San Salvador (1988) consagra

4 Original en portugués: o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência —a qualidade de vida— que faz com que valha a pena viver.

expresamente este derecho, mientras que el artículo 26 de la Convención Americana establece que los Estados adopten medidas progresivas para asegurar su efectividad. Tales disposiciones exigen la formulación e implementación de políticas públicas con metas definidas, mecanismos eficaces de fiscalización y canales institucionalizados de participación ciudadana.

Asimismo, los principios ambientales recogidos en diversos tratados multilaterales —como la precaución, la equidad intergeneracional y el principio de quien contamina paga— deben incorporarse al diseño e implementación de políticas públicas. En este sentido, la propia Corte Interamericana recuerda que los derechos humanos son normas vivas, cuya interpretación debe evolucionar con los desafíos emergentes de la comunidad internacional. De este entendimiento se desprende la exigencia de políticas públicas que articulen saber técnico, participación democrática y responsabilidad institucional frente a los impactos ecológicos.

Además, los Estados americanos tienen el deber de adecuar todos sus actos a las determinaciones del derecho internacional de los derechos humanos. Es lo que se convenció llamar de control de convencionalidad. Como sostienen Ingo Sarlet y Fensterseifer:

Uno de los aspectos más relevantes del control de convencionalidad se refiere al deber *ex officio* de jueces y tribunales nacionales de observar el contenido de los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los cuales se incluye el derecho al medio ambiente (y el derecho al clima). Como señaló el Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, en el juicio del *AgRg en el Recurso en HC 136.961/RJ* por el STJ, los jueces nacionales deben actuar como jueces interamericanos y establecer un diálogo entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos, incluso con el fin de reducir violaciones y acortar los litigios ante instancias internacionales. (Sarlet y Fensterseifer, 2023, p. 223, traducción propia⁵)

5 Original en portugués: Um dos aspectos mais importantes do controle de convencionalidade diz respeito ao dever *ex officio* de juízes e Tribunais internos de atentarem para o conteúdo dos diplomas internacionais sobre direitos humanos, entre

Sin embargo, la aplicación del principio de proporcionalidad, en su vertiente de prohibición de la protección deficiente (*Untermaßverbot*), impone al Estado la obligación de adoptar medidas efectivas para garantizar la plena vigencia del derecho al medio ambiente sano. Dicho de otro modo, no se trata únicamente de evitar interferencias arbitrarias: omisiones estatales o políticas manifiestamente inadecuadas ante riesgos ambientales concretos pueden configurar una violación directa de derechos fundamentales. Así lo enseña Ingo Wolfgang Sarlet:

La noción de proporcionalidad no se agota en la categoría de la prohibición de exceso, ya que abarca, [...] un deber de protección por parte del Estado, incluso frente a agresiones contra derechos fundamentales provenientes de terceros, de modo que nos encontramos ante dimensiones que requieren una mayor densificación, especialmente en lo que respecta a los desarrollos de la llamada prohibición de insuficiencia en el ámbito jurídico-penal y, en consecuencia, en la esfera de la política criminal, donde encontramos un conjunto significativo de ejemplos por explorar. (Sarlet, 2006, traducción propia⁶)

En síntesis, el reconocimiento del medio ambiente como derecho fundamental exige más que la edición de normas meramente programáticas o la retórica gubernamental. Implica, como presupuesto de legitimidad

os quais o direito ao meio ambiente e o direito ao clima. Como dito pelo Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, no julgamento do *AgRg no Recurso em HC 136.961/RJ* pelo STJ, os juízes nacionais devem agir como juízes interamericanos e estabelecer o diálogo entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos, até mesmo para diminuir violações e abreviar as demandas internacionais.

- 6 Original en portugués: A noção de proporcionalidade não se esgota na categoria da proibição de excesso, já que abrange, [...], um dever de proteção por parte do Estado, inclusive quanto a agressões contra direitos fundamentais provenientes de terceiros, de tal sorte que se está diante de dimensões que reclamam maior densificação, notadamente no que diz com os desdobramentos da assim chamada proibição de insuficiência no campo jurídico-penal e, por conseguinte, na esfera da política criminal, onde encontramos um elenco significativo de exemplos a serem explorados.

democrática, que los Estados formulen y implementen políticas públicas estructurales, capaces de prevenir, mitigar y reparar daños socioambientales. Así, la omisión o ineficacia en esta materia puede configurar, por sí sola, una violación de derechos humanos, lo que legitima la actuación de órganos de control como el Ministerio Público Federal, en defensa del orden constitucional y de la dignidad humana.

3. INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIALES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL PARA EL CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

3.1. Investigación civil

La investigación civil constituye uno de los principales instrumentos extrajudiciales de actuación del Ministerio Público Federal en la tutela de derechos colectivos, entre ellos el derecho fundamental al medio ambiente. Se trata de un procedimiento administrativo de carácter inquisitivo, instaurado con el fin de esclarecer hechos, identificar responsabilidades y reunir elementos probatorios que permitan fundamentar la actuación institucional, sea por medio de una acción civil pública, sea mediante soluciones resolutivas no judicializadas.

Desde el punto de vista normativo, el inquérito civil fue previsto por la Ley n.º 7.347/1985, en su artículo 8, que autoriza expresamente al Ministerio Público a instaurarlo para la defensa de los intereses difusos y colectivos. Dicha atribución también cuenta con fundamento constitucional, en el artículo 129, inciso III, de la Constitución Federal de 1988, que consagra como función institucional del Ministerio Público promover la acción civil pública para la protección del medio ambiente y otros intereses sociales relevantes. En el ámbito infraconstitucional, la Ley Complementaria n.º 75/1993, en su artículo 6, inciso XX, y artículo 8, inciso V, consolidó la competencia del Ministerio Público de la Unión para instaurar y conducir, con exclusividad, investigaciones civiles destinadas a la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles. Por tanto, se trata de una atribución institucional exclusiva, que no puede ser ejercida por otras entidades públicas o privadas.

Aunque guarde ciertas similitudes estructurales con el inquérito policial, como el carácter inquisitivo y la finalidad investigativa, la investigación civil se diferencia por su objeto: mientras el inquérito policial tiene por finalidad instruir la persecución penal, el inquérito civil busca esclarecer situaciones que puedan justificar la adopción de medidas en el ámbito de la tutela colectiva, sin que necesariamente implique judicialización posterior. En ese sentido, el procedimiento no comporta contradicción plena ni derecho a la defensa, ya que no constituye proceso judicial ni acarrea efectos sancionatorios automáticos. Aun así, debe observar los principios de legalidad, motivación, razonabilidad, proporcionalidad y respeto a la dignidad de las personas eventualmente implicadas.

El Ministerio Público, en el marco de la investigación civil, puede oír testigos, recolectar pruebas documentales, producir informes técnicos y periciales, así como expedir requisiciones de información, documentos y diligencias dirigidas a órganos públicos y a particulares. Tales requisiciones poseen fuerza vinculante, carácter obligatorio e inexcusable, conforme lo establece el artículo 8, inciso II, de la Ley Complementaria n.º 75/1993. Su incumplimiento injustificado configura delito previsto en el párrafo único del artículo 10 de la Ley n.º 7.347/1985.

La disciplina procedimental del inquérito civil fue objeto de reglamentación por el Consejo Nacional del Ministerio Público por medio de la Resolución n.º 23/2007, posteriormente actualizada. Esta norma establece directrices uniformes para la instauración, tramitación y archivo de investigaciones civiles en todo el Ministerio Público brasileño, asegurando mayor transparencia, eficacia y control institucional. Dispone que el procedimiento debe ser formalmente instaurado mediante despacho fundamentado del miembro del Ministerio Público, con indicación precisa de su objeto, delimitación temática y territorial, y número de protocolo. El fiscal actúa con autonomía para dirigir la investigación, adoptando las medidas necesarias para la obtención de pruebas y la resolución del conflicto, incluida la posibilidad de celebrar compromisos de ajuste de conducta y expedir recomendaciones. El archivo del procedimiento también debe ser motivado y queda sujeto a control por la respectiva Cámara de Coordinación y Revisión.

Finalmente, la resolución establece mecanismos de registro electrónico, control temporal y publicidad institucional, reforzando los principios de legalidad, eficiencia y rendición de cuentas.

En definitiva, el inquérito civil se configura como un instrumento idóneo para fiscalizar la legalidad y efectividad de las políticas públicas ambientales, permitiendo al Ministerio Público Federal investigar tanto actos comisivos como omisiones de los entes estatales encargados de su formulación y ejecución. A través de este mecanismo, pueden recabarse elementos técnicos y jurídicos sobre fallas estructurales, omisiones sistemáticas e insuficiencias normativas o administrativas que comprometan la tutela del medio ambiente y de los derechos colectivos asociados. Una investigación bien conducida permite la adopción de providencias en las esferas judicial y extrajudicial, como recomendaciones, ajustes de conducta o acciones civiles públicas estructurales.

3.2. Acuerdos de ajuste de conducta

Los acuerdos de ajuste de conducta⁷ constituyen una herramienta clave para la actuación resolutoria del Ministerio Público Federal en la protección de derechos difusos y colectivos, incluido el derecho fundamental al medio ambiente. Se trata de instrumentos jurídicos dotados de fuerza ejecutiva, que pueden asumir la forma de título judicial, cuando celebrados en el curso de un proceso, o título extrajudicial, cuando firmados en procedimientos administrativos extrajudiciales, como investigaciones civiles. Su función primordial es sustituir la necesidad de una sentencia judicial, mediante la obtención de compromisos vinculantes entre las partes, con el objetivo de prevenir, reparar o mitigar violaciones a la legalidad.

El fundamento legal de este instrumento se encuentra en el artículo 5, §6, de la Ley n.º 7.347/1985, que autoriza al Ministerio Público y a otros entes legitimados para la acción civil pública a ajustar conductas con

7 El compromiso de ajuste de conducta se refiere al acuerdo sustantivo celebrado entre las partes, mientras que el «término de ajuste de conducta» es el instrumento jurídico que lo formaliza y le otorga fuerza ejecutiva.

personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, responsables de actos lesivos a los intereses colectivos. Aunque su concepción original estuvo restringida al Ministerio Público, la progresiva ampliación del elenco de sujetos legitimados para la acción civil pública se tradujo en la extensión del uso del compromiso de ajustamiento a otros órganos públicos y privados, como defensorías y entidades de defensa de consumidores y medio ambiente.

Desde la perspectiva dogmática, el acuerdo de ajuste de conducta posee naturaleza jurídica de negocio jurídico procesal o extraprocesal, con capacidad para generar efectos vinculantes y ejecutables. Puede contener obligaciones de hacer, no hacer o dar, así como cláusulas de reparación *in natura* o pecuniaria, conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Toda obligación establecida debe ser cierta, líquida y exigible, además de acompañarse de una cláusula penal con multa proporcional en caso de incumplimiento, lo que fortalece su eficacia y previene su banalización.

En el ámbito del Ministerio Público, los acuerdos de ajuste de conducta están regulados por la Resolución n.º 179/2017 del Consejo Nacional del Ministerio Público, que establece directrices sobre su forma, contenido y procedimiento de registro. La norma refuerza la necesidad de delimitar con precisión los compromisos asumidos, su relación con la tutela jurídica buscada y los mecanismos de seguimiento de su cumplimiento. Asimismo, exige la debida motivación del fiscal al celebrar el acuerdo, su inscripción en sistema electrónico oficial y, cuando corresponda, su publicación para garantizar la transparencia institucional.

La utilización de los acuerdos en materia ambiental reviste singular importancia, dado que permite resolver de forma anticipada y eficiente conflictos socioambientales que, de otro modo, podrían prolongarse durante años en el ámbito judicial. La celebración del acuerdo permite restaurar el equilibrio ecológico lesionado, sin necesidad de condena judicial, por medio de la aceptación voluntaria de medidas de corrección, reparación o prevención por parte del agente infractor. Se trata, por tanto, de un medio eficaz de tutela del medio ambiente, que conjuga celeridad, tecnicidad y legitimidad democrática.

Un ejemplo ilustrativo de su aplicabilidad en materia ambiental en la Amazonía se encuentra en el acuerdo celebrado en el marco de la Investigación Civil n.º 1.10.000.000900/2024-31, instaurada para apurar los daños ambientales derivados de la extracción irregular de arcilla en el Municipio de Cruzeiro do Sul, en el estado brasileño de Acre (Ministério Público Federal, 2025a). La actuación del Ministerio Público Federal se basó en fiscalización de la Agencia Nacional de Minería, que constató la explotación no autorizada en un área de 4.78 hectáreas dentro de la Área de Relevante Interés Ecológico Japiim Pentecoste, sin título minero ni licencia ambiental. Según el Instituto de Medio Ambiente del Acre (IMAC), habrían sido removidos cerca de 95 mil metros cúbicos de arcilla del subsuelo.

Con la firma del acuerdo, el municipio se comprometió a abstenerse de realizar nuevas extracciones sin la debida autorización legal y a presentar, en el plazo de 90 días, un Plan de Recuperación de Área Degradada (PRAD), incluyendo medidas de recomposición vegetal y monitoreo ambiental. El coste estimado de regeneración natural es de aproximadamente R\$126 mil. El compromiso fue suscrito por el procurador de la República responsable del enfrentamiento a la minería ilegal en la Amazonia Occidental brasileña y por el procurador general del municipio, con previsión expresa de medidas en caso de incumplimiento, incluyendo la imposición de multa por el incumplimiento de las obligaciones asumidas, sin perjuicio de su conversión en indemnización y de la eventual presentación de acción civil pública.

El acuerdo permitió el cierre de la investigación civil, sin perjuicio del acompañamiento posterior por parte del MPF, que continuará vigilando la implementación de las medidas pactadas. Además de restaurar el área degradada, el acuerdo evitó la judicialización del conflicto, redujo costos públicos y fortaleció el compromiso institucional con la legalidad ambiental, en línea con una perspectiva resolutoria de actuación estatal.

Así, la solución consensuada por medio de los acuerdos civiles refuerza el perfil resolutorio del Ministerio Público, en contraposición a una visión exclusivamente litigiosa. El objetivo no es demandar por demandar, sino restablecer la legalidad vulnerada de forma concreta, eficaz y duradera. En este contexto, el acuerdo permite al fiscal adoptar una posición proactiva en la

construcción de soluciones estructurales, dialogadas y adecuadas a las realidades locales, generando impactos positivos tanto sobre las políticas públicas como sobre el funcionamiento de las instituciones responsables.

Por último, cabe destacar que la vía del acuerdo potencia el diálogo interinstitucional y la corresponsabilidad en la implementación de medidas estructurales. La solución no es impuesta por un órgano externo —como el Poder Judicial—, sino construida entre los actores involucrados, lo que aumenta su legitimidad social, su efectividad práctica y su sostenibilidad en el tiempo. En este sentido, los acuerdos de ajuste de conducta reflejan un nuevo paradigma de actuación institucional, fundado en la eficiencia, la cooperación y la restauración del orden jurídico ambiental.

3.3. Recomendaciones

La recomendación constituye un instrumento extrajudicial de actuación del Ministerio Público de la Unión, previsto en el artículo 6, inciso XX, de la Ley Complementaria n.º 75/1993, que faculta al órgano a expedir recomendaciones orientadas a la mejora de los servicios públicos o de relevancia pública, así como al respeto a los derechos e intereses cuya defensa le compete, fijando un plazo razonable para la adopción de medidas. Su reglamentación está establecida en la Resolución n.º 164/2017 del Consejo Nacional del Ministerio Público.

Dotada de fuerza persuasiva —aunque no coercitiva—, la recomendación permite al Ministerio Público notificar formalmente a un ente público o privado sobre una situación de ilegalidad, sea actual, pasada o inminente, indicando las providencias que, conforme a su interpretación jurídica, deben adoptarse para prevenir, mitigar o reparar los daños identificados. Aunque sin carácter vinculante, su emisión constituye al destinatario en mora, y su eventual incumplimiento puede evidenciar el dolo o la culpa, según el caso. En la esfera civil ambiental, la responsabilidad es objetiva y no depende de la existencia de culpa. No obstante, en la esfera penal, la imputación requiere la comprobación de dolo o culpa, conforme al tipo penal aplicable. Asimismo, los actos de improbidad administrativa también exigen dolo, en los términos de la Ley n.º 14.230/2021. Finalmente, en caso de acción de repetición por parte

del Estado contra el agente público, la Constitución exige la demostración de dolo o culpa (art. 37, §6).

El uso de recomendaciones es una práctica consolidada en la actuación del Ministerio Público Federal, también en el ámbito ambiental. Constituye un importante instrumento de inducción de comportamientos, corrección de ilegalidades y articulación interinstitucional, especialmente en contextos donde la judicialización inmediata no se muestra necesaria ni eficiente. El destinatario está obligado a presentar una respuesta fundamentada, sea para acoger las medidas indicadas o para justificar su rechazo. Tal dinámica fortalece el perfil resolutivo de la Fiscalía y evita demandas innecesarias, sin perjuicio de eventuales acciones futuras si se mantiene la omisión o ilegalidad.

Las recomendaciones deben estar formalmente motivadas, observar los principios de legalidad, eficiencia, publicidad, moralidad e impersonalidad, y fundarse en elementos técnicos e investigativos previos. Salvo en hipótesis urgentes, se espera que el Ministerio Público investigue los hechos y escuche previamente al destinatario, reforzando el diálogo institucional y la legitimidad democrática del instrumento. Su contenido puede abarcar desde obligaciones de hacer, no hacer o dar, hasta la modificación de normas o reglamentos administrativos.

Un ejemplo ilustrativo de su uso estratégico se observa en el enfrentamiento a la minería ilegal en la Amazonía Occidental brasileña. En este contexto, el MPF identificó que los autos de infracción ambiental elaborados por los órganos de fiscalización carecían de información esencial para la adecuada caracterización de las conductas ilícitas. Tales autos, aunque destinados a la responsabilización administrativa, también tienen valor probatorio relevante en el ámbito penal, especialmente cuando contienen pruebas de carácter irrepetible. Como los agentes ambientales son los primeros en tener contacto con los hechos, la omisión de registros técnicos, como imágenes y descripciones detalladas, puede imposibilitar la obtención posterior de pruebas y comprometer la actuación judicial. El Ministerio Público señaló que la falta de estos elementos ha dificultado la identificación de los responsables, forzando nuevas diligencias ante los mismos órganos o incluso ante la Policía Federal.

Ante esta deficiencia, el MPF expidió dos recomendaciones dirigidas a las superintendencias del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama) y a la Gerencia Regional Norte del Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), ambas en el marco de investigaciones civiles orientadas a fiscalizar las acciones administrativas de combate a la minería ilegal, los Inquéritos Civiles n.º 1.32.000.001115/2023-57 (Ministério Público Federal, 2025b) y n.º 1.32.000.001116/2023-00 (Ministério Público Federal, 2025c). Las recomendaciones establecieron directrices para la elaboración de autos de infracción más precisos, orientando a los agentes ambientales a registrar por medio de fotografías y videos las irregularidades detectadas, a describir con claridad el tipo de actividad ilegal constatada, a especificar la naturaleza del mineral involucrado y el volumen estimado extraído o encontrado, así como a documentar detalladamente el uso, transporte y almacenamiento de sustancias tóxicas utilizadas en el proceso de explotación. Igualmente, debían consignar la caracterización del daño ambiental, incluyendo el tipo de vegetación suprimida, la distancia entre el área degradada y los cursos de agua, y la eventual mortandad de la flora o contaminación hídrica, siempre indicando la ubicación geográfica precisa del área afectada.

Ambos órganos destinatarios respondieron positivamente a las recomendaciones, comprometiéndose a modificar su forma de elaborar autos de infracción relacionados con la minería ilegal, incorporando todos los elementos técnicos considerados esenciales por el MPF. La aceptación expresa de las medidas refuerza la eficacia del instrumento como medio de corrección administrativa, prevención de daños y construcción de políticas públicas más eficientes.

En síntesis, la recomendación se configura como un instrumento importante para la actuación resolutive del Ministerio Público, al permitir respuestas rápidas, técnicamente fundamentadas y orientadas al restablecimiento del orden jurídico vulnerado, sin depender exclusivamente de mecanismos judiciales. En el ámbito ambiental, su utilización ha demostrado ser no solo oportuna e indispensable para garantizar la protección efectiva de bienes colectivos frente a ilícitos complejos, como la minería ilegal, sino

también estratégica para incidir en la reformulación de políticas públicas, al establecer parámetros técnicos y jurídicos que orientan la actuación estatal, corrigen deficiencias administrativas y fortalecen la capacidad institucional de prevención y control ambiental.

3.4. Audiencias y consultas públicas

La audiencia pública es un instrumento previsto expresamente por el artículo 27, inciso IV, de la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley n.º 8.625/93), y reglamentado por la Resolución n.º 82/2012 del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP). En este marco normativo, la audiencia pública se configura como una herramienta de participación ciudadana destinada a subsidiar la actuación del Ministerio Público en la tutela de los intereses sociales y colectivos, mediante la recolección de informaciones, críticas, sugerencias, datos técnicos y propuestas. Es un medio por el cual la institución cumple con su función democrática de escuchar a la sociedad civil antes de la toma de decisiones relevantes, especialmente en procedimientos extrajudiciales.

El acto tiene naturaleza preparatoria, informativa e instrumental. Según la resolución, su objetivo es obtener elementos, informaciones, críticas u opiniones útiles para el ejercicio de las atribuciones instituidas al Ministerio Público. Su realización está justificada en temas de alta complejidad, impacto social o relevancia pública, en los cuales se requiere conocer la percepción de distintos sectores de la sociedad.

Además de ser expresión concreta de la democracia participativa, la audiencia pública permite la formación de consensos, legitima la actuación institucional y ofrece al Ministerio Público elementos adicionales para fundamentar sus decisiones, tornando su actuación más transparente, eficaz y receptiva a los intereses colectivos. De forma análoga, la consulta pública se presenta como otro mecanismo de participación popular. A diferencia de la audiencia pública, no implica la realización de una sesión presencial o telepresencial; consiste en un procedimiento de convocatoria por medio de un aviso de convocatoria, que invita a la población a enviar manifestaciones escritas, dentro de un plazo determinado, sobre temas previamente definidos.

Tanto las audiencias como las consultas públicas tienen naturaleza instructiva y se insertan en la lógica resolutoria del Ministerio Público Federal, pues permiten orientar la actividad ministerial de forma informada, democrática y participativa. En contextos de elevada complejidad fáctica y jurídica —como en la protección del medio ambiente en la Amazonia— estos instrumentos ofrecen canales valiosos de interlocución con los diferentes actores sociales, técnicos e institucionales.

Ejemplos concretos de utilización de estas herramientas ilustran su relevancia. En noviembre de 2024, el Ministerio Público Federal abrió una consulta pública sobre la destinación de las florestas públicas federales no destinadas, en el estado del Amazonas. La iniciativa buscó recolectar informaciones sobre cómo el poder público podría actuar de forma más eficiente, transparente y conforme a los principios constitucionales, para dar una destinación adecuada a esas áreas. Las contribuciones fueron abiertas a personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras, y se concentraron en temas como la celeridad de las políticas públicas, la participación institucional y el cumplimiento de los deberes ecológicos del Estado (Ministério Público Federal, 2024a).

En el mismo año, el Ministerio Público también promovió una consulta pública sobre el uso ilegal del mercurio en la minería en la Amazonía, con el propósito de recabar opiniones técnicas, jurídicas y sociales que ayudaran a formular directrices institucionales orientadas al control del comercio ilícito de ese metal, altamente perjudicial para el medio ambiente y la salud humana (Ministério Público Federal, 2024b).

Otra actuación relevante fue la audiencia pública convocada en el contexto del Inquérito Civil n.º 1.13.000.001511/2016-19, con el objetivo de discutir la explotación de animales silvestres en actividades turísticas en el Parque Ecológico de Janauari (Manaus/AM). Participaron representantes de comunidades ribeirinhas, guías turísticos, asociaciones hoteleras, órganos de fiscalización y demás actores implicados, propiciando un debate plural sobre los impactos de esa práctica y los caminos posibles para su regulación o prohibición (Ministério Público Federal, 2018).

En suma, las audiencias y consultas públicas refuerzan la dimensión democrática de la actuación del Ministerio Público Federal y se revelan también como valiosos instrumentos para la reformulación o mejora de políticas públicas, al permitir que la colectividad influya directamente en decisiones que afectan bienes comunes y derechos difusos, como el medio ambiente. Por su contenido participativo, informativo y propositivo, contribuyen a fortalecer la legitimidad institucional del MPF, perfeccionar su actuación resolutoria y garantizar que las respuestas adoptadas reflejan de modo más adecuado los anhelos sociales y el interés público.

4. HERRAMIENTAS JUDICIALES PARA EL CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

4.1. Acción civil pública y litigios estructurales

La judicialización de las políticas públicas, aunque no constituye el camino ideal en un Estado Democrático de Derecho, se revela como una medida necesaria cuando la ineficacia, la omisión o la desviación de finalidad por parte del poder público comprometen el goce de derechos fundamentales, entre ellos el derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado. En el contexto brasileño, la Constitución impone al Estado el deber de formular e implementar políticas públicas destinadas a garantizar tales derechos, lo que no se agota en una facultad discrecional del Ejecutivo, sino en una obligación jurídica vinculante. En situaciones en las que esas políticas son inexistentes, ineficaces o contrarias a los parámetros constitucionales, se legitima la intervención del Poder Judicial como vía para restablecer el orden jurídico vulnerado, sin que ello implique una sustitución ilegítima de la función administrativa. La judicialización, en estos casos, constituye un mecanismo de exigibilidad de los derechos constitucionales y de defensa del interés público, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad socioambiental, como es el caso de la región amazónica. En este sentido, conviene destacar el siguiente entendimiento doctrinal:

De esta forma, el control de las políticas públicas puede ejercerse de tres maneras, con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento del orden constitucional de efectivización de los derechos fundamentales: por los ciudadanos; por la propia Administración Pública (autocontrol o control interno); y por otros sectores del Estado no vinculados a la Administración (controles político, financiero, jurisdiccional y por el Ministerio Público) (Faro, 2013, pp. 265-266). (Ribeiro, Nicole y Louise, 2022, p. 74, traducción propia⁸)

La acción civil pública constituye una de las principales herramientas judiciales empleadas por el Ministerio Público Federal para la defensa de derechos difusos, colectivos y también de derechos individuales homogéneos. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 129, inciso III, de la Constitución de la República, que atribuye al Ministerio Público la legitimación para promover el inquérito civil y la acción civil pública para la protección del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y colectivos. Esta previsión se complementa con el artículo 6, inciso VII, de la Ley Complementaria n.º 75/1993 y con la Ley n.º 7.347/1985, que disciplina el procedimiento y el objeto de esta clase de demandas.

Aunque inicialmente concebida como un instrumento exclusivo del Ministerio Público, la acción civil pública pasó a admitir otros sujetos legitimados tras sucesivas reformas legales. Sin embargo, la Fiscalía sigue siendo la institución con mayor amplitud temática de actuación, dada la misión constitucional que le fue conferida, especialmente la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles, conforme al artículo 127, *caput*, de la Constitución Brasileña.

8 Original en portugués: Assim, o controle das políticas públicas pode ser efetuado de três formas, com o objetivo de fiscalizar o cumprimento da ordem constitucional de efetivação dos direitos fundamentais: pelos cidadãos; pela própria Administração Pública (autocontrole ou controle interno); e, por outros setores do Estado não vinculados à Administração (controles político, financeiro, jurisdiccional e pelo Ministério Público) (Faro, 2013, pp. 265-266).

En el contexto de la protección ambiental en la Amazonía, muchos de los desafíos que se presentan superan la lógica tradicional del litigio bilateral. Se trata, en buena parte, de controversias complejas, que involucran la omisión o la ineficacia estructural del Estado en la formulación, implementación o fiscalización de políticas públicas. En este escenario, gana especial relevancia la modalidad de litigio estructural, una forma de proceso judicial orientado a promover transformaciones institucionales duraderas, mediante decisiones que se despliegan en fases, con etapas intermedias de diagnóstico, construcción colectiva de soluciones y supervisión judicial continuada.

Los litigios estructurales no se limitan a identificar un daño y señalar un responsable. Al contrario, implican el reconocimiento de una disfunción sistémica, que requiere la intervención del Poder Judicial como instancia coordinadora, capaz de movilizar a los diversos actores públicos y sociales involucrados. En estos casos, la sentencia no suele ser de naturaleza condenatoria clásica, sino una resolución dinámica que orienta la redefinición de políticas públicas, la reestructuración de organismos estatales o la adopción de programas institucionales de amplio alcance. Aunque en general se refieren a instituciones públicas, también pueden involucrar estructuras privadas, especialmente cuando estas desempeñan funciones de interés público o ejercen actividades esenciales para el funcionamiento del mercado y la vida social.

A propósito, el profesor Edilson Vitorelli, al definir esta modalidad de litigio, aclara:

Los litigios estructurales son litigios colectivos que resultan del modo en que una estructura burocrática, usualmente de naturaleza pública, opera. Es el funcionamiento de la estructura lo que causa, permite o perpetúa la violación que origina el litigio colectivo. Así, si la violación simplemente se elimina, el problema puede resolverse de forma aparente, sin resultados empíricamente significativos, o momentáneamente, volviendo a repetirse en el futuro.

Algunos calificativos deben agregarse a este concepto. Es más común que los litigios estructurales involucren estructuras públicas, porque

estas afectan la vida de un número considerable de personas y su funcionamiento no puede simplemente eliminarse, como ocurre con una estructura privada, sometida a la lógica del mercado. Sin embargo, los litigios estructurales pueden tener como objetivo el cambio de comportamiento de estructuras privadas de interés público, como aquellas que cumplen una función complementaria o asociada a la función estatal. Es el caso de los prestadores de servicios públicos o de utilidad pública. En tercer lugar, es posible que este litigio se produzca respecto de estructuras íntegramente privadas, pero que son esenciales para el mercado y la sociedad que las rodea, no pudiendo ser simplemente eliminadas y sustituidas por otras, según las reglas del libre mercado.

En este contexto, es un error asociar la reforma estructural únicamente a instituciones públicas. Aunque estas sean los demandados más comunes, las instituciones privadas pueden perfectamente requerir cambios estructurales para que se produzcan los resultados sociales deseables. En el mundo contemporáneo, las estructuras particulares son tan o más importantes para la vida de los ciudadanos que los propios Estados nacionales y, por ello, pueden representar amenazas aún mayores a las libertades de los ciudadanos. (Vitorelli, 2021, traducción propia⁹)

9 Original en portugués: Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.

Alguns qualificativos devem ser agregados a esse conceito. É mais comum que os litígios estruturais envolvam estruturas públicas, porque estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e seu funcionamento não pode ser simplesmente eliminado, como ocorre com uma estrutura privada, submetida à lógica de mercado. Todavia, litígios estruturais podem visar à mudança de comportamento de estruturas privadas de interesse público, como aquelas que operam uma função complementar ou associada à função estatal. É o caso dos prestadores de serviços públicos ou de utilidade pública. Em terceiro lugar, é possível que esse litígio seja verificado em relação a estruturas integralmente privadas, mas que são essenciais para o mercado

Un ejemplo emblemático de acción civil pública estructural en la región amazónica es la demanda promovida por el MPF en el estado de Roraima (proceso n.º 1001973-17.2020.4.01.4200), en la cual se solicitó a la Justicia que ordenara a la Unión la adopción de medidas concretas para combatir la minería ilegal en la Tierra Indígena Yanomami. A lo largo del proceso, se dictaron diversas decisiones que implicaron tanto la ejecución de planes operativos como la reestructuración de estrategias de vigilancia territorial. En 2023, tras el recrudecimiento de las invasiones y violaciones a los derechos de los pueblos indígenas, la Justicia Federal ordenó una audiencia de conciliación entre el MPF, la Unión y los órganos federales competentes, con el fin de establecer un nuevo cronograma de acciones. La persistencia del problema —asociado a redes delictivas organizadas, altos índices de enfermedades infecciosas y deterioro de servicios de salud— evidenció la necesidad de adoptar soluciones estructurales sostenidas, con participación interinstitucional y el fortalecimiento de mecanismos de control y protección territorial. La acción también impulsó la participación directa de liderazgos indígenas y la publicidad del proceso, de conformidad con la Resolución n.º 454/2022 del Consejo Nacional de Justicia.

En la práctica, los procesos estructurales suelen nacer a partir de acciones civiles públicas formuladas, cuya pretensión va más allá de la simple reparación del daño ambiental. En lugar de buscar solo compensaciones pecuniarias o medidas reparadoras individuales, estos procesos procuran rediseñar sistemas de gobernanza ambiental, optimizar la asignación de recursos, corregir fallas

e a sociedade que as circundam, não podendo ser apenas eliminadas e substituídas por outras, segundo as regras do livre mercado.[27] Brandon Garreth analisa casos de acordos estruturais envolvendo empresas privadas tais como AIG, America Online, Bristol-Myers Squibb Co., Computer Associates, HealthSouth, KPMG, MCI, Merrill Lynch & Co., Monsanto e Time Warner.

Nesse quadro, é um equívoco associar a reforma estrutural apenas a instituições públicas. Apesar de elas serem os réus mais comuns, instituições privadas podem perfeitamente demandar alterações estruturais para que resultados sociais desejáveis sejam produzidos. No mundo contemporâneo, estruturas particulares são tão ou mais importantes para a vida dos cidadãos que os próprios Estados nacionais e, por isso, podem representar ameaças ainda maiores às liberdades dos cidadãos.

institucionales y fomentar mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

El enfoque estructural adquiere singular relevancia en la región amazónica, donde la protección efectiva del medio ambiente demanda acciones articuladas, transversales y continuas, que abarcan desde la regularización fundiaria y la gestión forestal hasta la fiscalización de actividades extractivas ilegales. Así, la acción civil pública, cuando empleada en clave estructural, se convierte en un potente catalizador de transformaciones sociales, al tiempo que fortalece el rol constitucional del Ministerio Público como garante del interés público y promotor de la justicia ambiental.

4.2. Control de constitucionalidad ante la Corte Suprema brasileña

El control de constitucionalidad constituye uno de los principales mecanismos institucionales para preservar la supremacía normativa de la Constitución Federal de 1988 frente a normas infraconstitucionales que puedan contradecir sus mandatos. En el ordenamiento jurídico brasileño, este control se presenta bajo dos formas complementarias: el control difuso y el control concentrado. Mientras el primero puede ser ejercido por cualquier juez o tribunal, en cualquier proceso judicial, como cuestión incidental en una causa concreta, el segundo se atribuye exclusivamente al Supremo Tribunal Federal (STF), en cuanto guardián último del texto constitucional.

En este marco, el control concentrado de constitucionalidad se caracteriza por el enjuiciamiento directo y abstracto de normas, en procesos instaurados ante la Suprema Corte con la finalidad de preservar la integridad del orden constitucional. Este modelo tiene como principal finalidad la eliminación de disposiciones que contraríen el texto constitucional, sin necesidad de vínculo con un caso individual. En ese contexto, el STF puede declarar la nulidad de normas federales o estatales en su totalidad o parcialmente, con efectos vinculantes y erga omnes, es decir, oponibles a todos y de cumplimiento obligatorio por los órganos del Poder Público.

La jurisdicción constitucional concentrada en Brasil se ejerce a través de tres instrumentos principales: la acción directa de inconstitucionalidad (ADI), la acción declaratoria de constitucionalidad (ADC) y la acción por

incumplimiento de precepto fundamental (ADPF). Todas estas acciones están destinadas a resolver, de manera definitiva y vinculante, controversias jurídicas relevantes sobre la compatibilidad de normas o actos con la Constitución. La ADI tiene por objeto impugnar normas federales o estatales que vulneren la Constitución de 1988, con el fin de retirarlas del ordenamiento. En contrapartida, la ADC busca confirmar la validez constitucional de normas federales cuestionadas ante tribunales inferiores, asegurando estabilidad y seguridad jurídica. La ADPF, por su parte, tiene una función más amplia: se destina a prevenir o reparar violaciones a preceptos fundamentales, cuando no exista otro medio eficaz para resolver la cuestión, permitiendo la impugnación de actos normativos o administrativos anteriores o posteriores a la Constitución, provenientes de cualquier esfera de poder federal, estadual o municipal.

Además de las acciones ya mencionadas, el ordenamiento jurídico brasileño contempla la acción directa de inconstitucionalidad por omisión, destinada a suplir lagunas normativas que comprometen la efectividad de los preceptos constitucionales. Esta modalidad de control concentrado resulta procedente cuando alguno de los Poderes del Estado —Ejecutivo, Legislativo o Judicial— se abstiene de cumplir con el deber de reglamentar, implementar o hacer operativa una norma constitucional de eficacia limitada. La Constitución brasileña, en su artículo 103, §2, atribuye al Supremo Tribunal Federal la competencia para declarar la inconstitucionalidad por omisión y, en los casos en que la omisión sea atribuible al Poder Legislativo, fijar un plazo para la adopción de las medidas necesarias. En el ámbito de la tutela ambiental, la ADI por omisión se configura como un instrumento estratégico a disposición del Ministerio Público Federal, que puede recurrir a ella para obligar a los entes estatales a cumplir con sus deberes constitucionales de protección del medio ambiente, como sucede en los casos en que se requiere la reglamentación de políticas públicas indispensables para la realización efectiva de los derechos fundamentales ecológicos.

El artículo 103 de la Constitución de la República enumera los sujetos legitimados para proponer acciones de control concentrado, entre los cuales figuran autoridades y órganos institucionales de relevancia constitucional.

A pesar de que dicha legitimación está repartida entre diversos actores institucionales, el Ministerio Público Federal, por medio de la Procuraduría General de la República (PGR), se distingue por su legitimación universal, que le permite actuar sobre cualquier materia que comprometa la constitucionalidad de normas o actos normativos. Además de su competencia para proponer tales acciones, la intervención del Ministerio Público es obligatoria en todos los procesos de control concentrado, aun cuando no actúe como parte actora, en virtud de su papel constitucional de defensor del orden jurídico, del régimen democrático y de los derechos fundamentales.

Desde una perspectiva práctica, es frecuente que el Ministerio Público Federal utilice estos instrumentos en la defensa de bienes jurídicos colectivos, especialmente en el ámbito de la protección ambiental. La estructura normativa que regula las acciones de control de constitucionalidad, compuesta por la Ley n.º 9.868/1999 (referente a la ADI y a la ADC) y la Ley n.º 9.882/1999 (que disciplina la ADPF), confiere al STF la posibilidad de interpretar la Constitución de forma vinculante, contribuyendo a la uniformidad jurisprudencial y al fortalecimiento del Estado de Derecho. La jurisprudencia ha admitido, inclusive, la fungibilidad entre estas acciones, lo que permite al Supremo Tribunal reconducir la vía procesal utilizada por el autor, siempre que se verifiquen los requisitos sustantivos para otra modalidad de acción.

Un ejemplo reciente y relevante de la utilización del control concentrado por el Ministerio Público en materia ambiental para protección de la Amazonía fue la Acción Directa de Inconstitucionalidad n.º 7.445, promovida en 2023 por el entonces procurador general de la República, Augusto Aras (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2023). En esa ocasión, se impugnaron diversos dispositivos de la Ley estadual n.º 3.785/2012, del estado de Amazonas, que preveía la concesión de licencias ambientales únicas para actividades consideradas de bajo potencial contaminante, incluso sin la exigencia de estudios previos de impacto ambiental. La normativa, modificada por otras leyes estatales publicadas entre 2021 y 2022, fue cuestionada por invadir la competencia de la Unión para legislar sobre normas generales de protección ambiental y por promover un retroceso en la tutela del medio ambiente, en violación de principios constitucionales como la precaución, la

prevención, la proporcionalidad y el principio de prohibición del retroceso ecológico. Según la Procuraduría General, la legislación estadual creaba mecanismos de licenciamiento ambiental que no tienen amparo en la normativa federal, como las figuras de la Licencia Ambiental Única (LAU) y de la Licencia por Adhesión y Compromiso (LAC), que simplificaban indebidamente los procedimientos, sin prever las tres etapas exigidas por la ley federal: licencia previa, de instalación y de operación. Además, se destacaron las implicaciones de la norma en el debilitamiento de instrumentos esenciales como el Catastro Ambiental Rural (CAR), que fue desprovisto de mecanismos de verificación previos a la supresión de vegetación nativa.

Esta acción ante el Supremo no solo buscó proteger el medio ambiente amazónico frente a amenazas normativas locales, sino también reafirmar el compromiso del Estado brasileño con tratados internacionales y con el principio de no regresividad en materia de derechos fundamentales. Al recurrir al STF, el Ministerio Público Federal actuó como guardián de la integridad del sistema constitucional y como agente catalizador de políticas públicas ambientales fundadas en parámetros normativos más exigentes y estructuralmente orientados a la protección intergeneracional.

En ese sentido, el control concentrado de constitucionalidad no se limita a un ejercicio teórico de interpretación de normas, sino que constituye un instrumento estratégico del Ministerio Público en la formulación judicial de políticas públicas ambientales, especialmente en contextos en los que se pretende debilitar el marco regulador federal mediante legislaciones subnacionales más permisivas. Así, el papel del STF y la actuación activa del MPF en este ámbito configuran una forma de gobernanza constitucional del medio ambiente, esencial para garantizar la coherencia normativa y la eficacia de la protección ambiental en una federación compleja como la brasileña.

4.3. Otros instrumentos procesuales

La defensa judicial del medio ambiente no se limita al uso del proceso estructural o del control concentrado de constitucionalidad. El Ministerio Público Federal, en el ejercicio de su función institucional de tutela de derechos fundamentales, dispone de un amplio abanico de instrumentos procesales que

le permiten provocar al Poder Judicial con el fin de inducir la formulación, ejecución o corrección de políticas públicas en la región amazónica. El elenco de herramientas jurídicas disponibles no es taxativo, lo que permite al MPF recurrir a todo instrumento compatible con sus finalidades constitucionales.

El artículo 129, inciso IX, de la Constitución brasileña establece expresamente que compete al Ministerio Público ejercer «otras funciones que le sean conferidas, siempre que sean compatibles con su finalidad, prohibiéndosele la representación judicial y la consultoría jurídica de entidades públicas». En el mismo sentido, la Ley Complementaria n.º 75/1993, que organiza el Ministerio Público de la Unión, refuerza esa cláusula de apertura, al prever en su artículo 6, incisos VIII y XIV, la posibilidad de que la Fiscalía promueva otras acciones, incluso el mandado de *injunção*, siempre que sean necesarias al ejercicio de sus funciones institucionales en defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles, especialmente en materia ambiental.

Entre tales acciones, se destaca el mandado de *injunção*, concebido como una herramienta judicial para superar omisiones legislativas que dificulten o impidan el ejercicio de derechos constitucionales. Al invocar esta vía, el Ministerio Público puede instar al Poder Judicial a determinar medidas concretas para garantizar la efectividad de normas programáticas, muchas de ellas directamente relacionadas con la preservación del medio ambiente amazónico. Si bien se trata de una acción originalmente orientada a los derechos individuales, su uso en contextos colectivos ha sido avalado por la jurisprudencia brasileña, especialmente cuando los intereses difusos involucrados exigen una respuesta estructural del Estado.

Además, el Ministerio Público participa obligatoriamente como interviniente en las acciones populares, instrumento previsto en el artículo 5, inciso LXXIII, de la Constitución, mediante el cual cualquier ciudadano puede impugnar actos lesivos al medio ambiente, al patrimonio público, a la moralidad administrativa o al patrimonio cultural. En estas demandas, aunque no figure como autor, la Fiscalía actúa con los mismos poderes procesales, con facultad para presentar alegaciones, interponer recursos e, incluso, asumir el polo activo en caso de desistimiento del demandante.

Asimismo, el control de las políticas públicas ambientales también puede ejercerse de manera indirecta, mediante acciones penales promovidas exclusivamente por el Ministerio Público, conforme lo establece el artículo 129, inciso I, de la Constitución. Muchos delitos ambientales resultan precisamente de la omisión estatal en la prevención de daños ecológicos, de modo que la responsabilización penal de agentes públicos y privados se presenta como vía complementaria de tutela.

Conviene destacar que, además de su actuación judicial y extrajudicial, el MPF también ejerce influencia sobre la formulación de políticas públicas por medio de su participación institucional en órganos colegiados como el Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conama). En estos espacios, el Ministerio Público Federal actúa con autonomía y legitimidad para promover directrices, formular observaciones técnicas, influir en la normatización y velar por la constitucionalidad de los reglamentos adoptados.

En suma, la protección del medio ambiente en la región amazónica exige del Ministerio Público Federal una actuación polivalente y estratégica, en la que se articulan distintos instrumentos procesales, judiciales y extrajudiciales, con el fin de garantizar la efectividad de las normas constitucionales. La amplitud de herramientas disponibles, muchas de ellas conferidas de forma abierta por la Constitución y por la ley complementaria, permite que el MPF desarrolle una praxis jurídica creativa, con base en la legalidad, para responder a los desafíos estructurales, normativos y fácticos que marcan la gestión ambiental en Brasil.

5. CONCLUSIÓN

El presente trabajo se propuso analizar de forma sistemática el papel del Ministerio Público Federal de Brasil en el control de las políticas públicas ambientales en la región amazónica, con especial atención a sus competencias constitucionales, a los instrumentos de actuación extrajudicial y judicial disponibles, así como a los desafíos específicos que caracterizan la intervención institucional en contextos de alta complejidad socioambiental. El estudio demostró que el diseño constitucional brasileño no solamente autoriza, sino que impone a la Fiscalía el deber de intervenir de manera activa cuando la

ineficacia, la omisión o la desarticulación de políticas públicas comprometa la realización de derechos fundamentales, entre ellos el derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado.

A lo largo del desarrollo del artículo, se partió del reconocimiento de la Amazonía como territorio de relevancia estratégica para Brasil y para el equilibrio climático global, marcado por una pluralidad de actores sociales, una extensa diversidad biológica y una fragilidad institucional que ha permitido la proliferación de prácticas degradantes, como el avance del garimpo ilegal, la deforestación no autorizada, la apropiación de tierras públicas y el debilitamiento de la fiscalización ambiental. En ese escenario, se argumentó que las políticas públicas ambientales, más allá de su formulación formal, deben ser eficaces y coherentes con los principios constitucionales, lo que exige mecanismos institucionales de control capaces de inducir correcciones, garantizar continuidad y prevenir retrocesos.

En el plano teórico, el estudio identificó la necesidad de interpretar las políticas públicas no como actos discrecionales del Ejecutivo, sino como expresiones concretas de deberes estatales que resultan de normas programáticas contenidas en la Constitución. Esa comprensión refuerza la legitimidad del Ministerio Público para fiscalizar la coherencia entre la actuación administrativa y las obligaciones constitucionales asumidas por el Estado brasileño. En este contexto, se sostuvo que la judicialización de políticas públicas es legítima, y también necesaria, sobre todo cuando el incumplimiento o la omisión estatal afecta la fruición de derechos fundamentales.

En cuanto a la actuación extrajudicial del MPF, se detalló el uso de instrumentos como las recomendaciones, los acuerdos de ajustamiento de conducta y las audiencias públicas como herramientas preventivas y resolutivas, que permiten al Ministerio Público provocar respuestas institucionales sin necesidad de iniciar litigios. Esos mecanismos, además de conferir agilidad y flexibilidad a la intervención estatal, refuerzan el carácter dialógico y resolutivo de la actuación ministerial, especialmente en contextos donde la judicialización podría resultar ineficaz o insuficiente para resolver conflictos complejos.

En el campo judicial, se examinaron en profundidad la acción civil pública, los litigios estructurales y el control concentrado de constitucionalidad como mecanismos que permiten al MPF obtener del Poder Judicial decisiones vinculantes capaces de reestructurar políticas públicas ineficientes o ausentes. Asimismo, se exploró la utilización de otros instrumentos procesales, como el mandado de *injunção*, el mandado de seguridad y la acción popular, destacando la amplitud de herramientas a disposición del Ministerio Público y su compatibilidad con la cláusula constitucional que le confiere legitimidad para promover cualquier acción necesaria para la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles.

El análisis permitió concluir que el Ministerio Público Federal ejerce un papel central en la protección del medio ambiente amazónico, no solo por su autonomía funcional y su legitimación para actuar en defensa de intereses colectivos, sino también por su capacidad de articular estrategias jurídicas creativas y adaptadas a la complejidad de los problemas socioambientales. Su intervención, tanto judicial como extrajudicial, se presenta como una vía legítima y necesaria para promover la efectividad de normas constitucionales, corregir omisiones estatales, garantizar la participación democrática en la formulación de políticas y preservar un bien colectivo cuya degradación debe ser evitada a todo costa.

En suma, el trabajo reafirmó que la defensa del medio ambiente en la Amazonía no puede depender exclusivamente de la voluntad política circunstancial de los gobiernos, sino que debe estar sometida a un control institucional robusto, ejercido con independencia, técnica jurídica y legitimidad democrática. El Ministerio Público Federal, por su diseño constitucional y por la amplitud de sus herramientas de actuación, se revela como una de las instituciones clave para el fortalecimiento del Estado de Derecho ambiental en Brasil, ofreciendo un modelo de intervención propositiva que articula legalidad, eficiencia, justicia social y sostenibilidad ecológica.

REFERENCIAS

- Comparato, F. K. (1998). Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, 35(138), 39–48. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>
- Faro, J. P. (2013). Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 10(1), 250–269. <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2161>
- Fensterseifer, T. y Sarlet, I. W. (2023). *Curso de direito ambiental* (4 ed.). Forense.
- Hartmann, A. (2005). *A ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais*. En J. C. de C. Rocha, T. H. P. Henrique Filho y U. Cazetta (Orgs.), *Ação civil pública: 20 anos da Lei n. 7.347/85* (pp. 403–416). Belo Horizonte: Del Rey.
- Milaré, É. (2001). Direito do ambiente (2 ed.). *Revista dos Tribunais*.
- Ribeiro, G. M. de A., Souto Maior, N. R. y Oliveira Braga, L. (2022). Políticas públicas e a efetivação do direito fundamental à água. *Revista do Direito Público*, 17(3), 64–84. <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/42512>
- Ribeiro, G. M. de A. y Munhoz, A. R. A. (2024). Assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados: Evidências como contributo à fase avaliativa na implementação da política pública constitucional. *Ponto de Vista Jurídico*, 13(1), e3291–e3291.
- Sarlet, I. W. (2006). Constituição, proporcionalidade e direitos fundamentais: O direito penal entre proibição de excesso e de insuficiência. *Revista Opinião Jurídica* 4(7), 160–209. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=633869518011>
- Vitorelli, E. (2021, 18 de outubro). *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. *Direito Hoje*. https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- Brasil. (1985). Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985: Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Brasil. (1993a). Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993: Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm
- Brasil. (1993b). Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993: Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm
- Brasil. (1999a). Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm
- Brasil. (1999b). Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm
- Conselho Nacional do Ministério Público. (2007). Resolução n.º 23, de 17 de setembro de 2007: Regulamenta os artigos 6, inciso VII, e 7, inciso I, da Lei Complementar n.º 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei n.º 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>

- Conselho Nacional do Ministério Público. (2017). Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017: Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos. (15 de noviembre). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina: Sentencia de 6 de febrero de 2020. San José, Costa Rica. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf
- Conselho Nacional do Ministério Público. (2012). Resolução n.º 82, de 29 de fevereiro de 2012: Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>
- Conselho Nacional do Ministério Público. (2017). Resolução n.º 179, de 26 de julho de 2017: Regulamenta o § 6 do art. 5 da Lei n.º 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>
- Ministério Público Federal. (2018). Edital de convocação para audiência pública sobre resgate, reabilitação e soltura de animais silvestres no Amazonas, de 28 de abril de 2018. <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/edital-convocacao-audiencia-publica-animais-silvestres>
- Ministério Público Federal. (2024a). Edital de consulta pública sobre Florestas Públicas Federais Não Destinadas, de 7 de novembro de 2024. https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/edital-consulta-fpnd/at_download/file

- Ministério Público Federal. (2024b). Edital de consulta pública sobre o uso de mercúrio em atividades de garimpo, de 16 de julho de 2024. <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/edital-consulta-publica-mercúrio-em-garimpos>
- Ministério Público Federal. (2025a). Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Município de Cruzeiro do Sul em 12 de fevereiro de 2025. <https://www.mpf.mp.br/ac/sala-de-imprensa/docs/TACCruzeirodoSul.pdf>
- Ministério Público Federal. (2025b). Recomendação n.º 5/2025, de 25 de fevereiro de 2025. https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/Recomendao_AM_RR_RO_garimpo.pdf
- Ministério Público Federal. (2025c). Recomendação n.º 6/2025, de 21 de março de 2025. <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/RecomendaoICMBio.pdf>
- Organização dos Estados Americanos. (1988). Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). San Salvador. https://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm
- Procuradoria-Geral da República. (2023, 30 de agosto). Petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7445. <https://mpc.am.gov.br/2023/09/a-partir-de-representacao-do-mpc-am-pgr-aciona-stf-questionando-leis-ambientais-do-amazonas/>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de interés

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

El autor ha recogido, analizado e interpretado los datos para el trabajo. Asimismo, ha elaborado su diseño y redacción y aprobación final de la versión que se publicará.

Biografía del autor

André Luiz Porreca Ferreira Cunha es licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Campinas; es jefe de la Segunda Fiscalía de la Amazonía Occidental, especializada en el combate a la minería ilegal en los estados de Amazonas, Acre, Roraima y Rondônia; jefe de la Sexta Oficina Administrativa de Coordinación e Integración de la Protección Ambiental, y miembro del Grupo de Acción Especial de Combate al Crimen Organizado (GAECO) del Ministerio Público Federal en Amazonas. Asimismo, es coordinador y profesor de cursos de desarrollo profesional impartidos por la Escuela Superior del Ministerio Público Federal (ESMPU).

Correspondencia

porrecaandre@gmail.com