

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO – RELATOR DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 708 – DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADPF nº 708

O **Instituto Alana**, organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, dedicada à defesa e proteção com absoluta prioridade dos direitos e melhor interesse de crianças e adolescentes, com personalidade jurídica de direito privado, inscrita perante o CNPJ/MF sob o número 05.263.071/0001-09 (doc. 1), com endereço na Rua Fradique Coutinho, 50, 11º andar, bairro de Pinheiros, São Paulo - SP, por seus advogados (doc. 2), vem, respeitosamente, no âmbito do seu programa **Prioridade Absoluta**, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 7º, §2º, da Lei nº 9.868 de 1999, concomitante com o artigo 138, do Código de Processo Civil, requerer sua habilitação como

AMICUS CURIAE

nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708, inicialmente autuada como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 60, proposta pelos Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores e Rede Sustentabilidade, em face da omissão inconstitucional da União ao não adotar providências de índole administrativa que garantisse o funcionamento do FUNDO CLIMA, o qual se encontra ilegalmente paralisado pela ré, atentando contra o pacto federativo e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado pelo artigo 225, caput, da Constituição Federal, e que deve ser resguardado, especialmente, a todas às crianças e adolescentes, os quais possuem, constitucionalmente, prioridade absoluta.

Faz-se mister ressaltar que a ação foi proposta em 5 de maio de 2020 como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 60. Todavia, em 29 de junho de 2020

o Exmo. Ministro Relator Luis Roberto Barroso admitiu a presente ação como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, haja visto que, conforme asseverado pelo Exmo. Ministro, apesar da trajetória contínua, progressiva e preocupante de esvaziamento das políticas públicas brasileiras em matéria ambiental envolver especificamente o direito de todos a um meio ambiente saudável em si (art. 225, CF), tal estado de coisas produz também reflexos sobre um amplo conjunto de outros direitos fundamentais protegidos pela Constituição de 1988, como o direito à vida (art. 5º, CF), à saúde (art. 6º, CF), à segurança alimentar e à água potável (art. 6º, CF), à moradia (no sentido de habitat), ao trabalho (art. 7º, CF), podendo impactar, ainda, o direito à identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais (art. 23, III, art. 215, caput e §1º e art. 216 c/c art. 231, CF e art. 68, ADCT).

Inicialmente, será atestada a possibilidade jurídica de intervenção via *amicus curiae* pelo **Instituto Alana**, por restarem comprovadas sua representatividade e legitimidade material, bem como a relevância da matéria discutida e a repercussão social da controvérsia.

Em seguida, serão brevemente reiterados os fatos que atestam o descumprimento de preceitos fundamentais, notadamente, o contingenciamento e paralisação do FUNDO CLIMA, decorrentes da omissão ilegal da União. Vale ressaltar que este cenário agrava-se ainda mais diante do cenário pandêmico, em virtude do Covid-19, que o país vive atualmente.

As violações ocasionadas pelas mudanças climáticas, agravadas pela atual paralisação do FUNDO CLIMA, constituem violações aos direitos a vida, saúde, alimentação, acesso irrestrito a água potável, meio ambiente equilibrado, especialmente em relação a crianças e adolescentes, os quais detêm absoluta prioridade na garantia de direitos. Reforça-se, ainda, que esta situação tende a acentuar as desigualdades e violações a que as populações tradicionais, ribeirinhas, quilombolas e indígenas, são historicamente submetidas.

A situação será então analisada sob a ótica da regra constitucional da absoluta prioridade de crianças e adolescentes, inscrita no artigo 227. Para tanto, serão apresentados precedentes paradigmáticos na sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal, principalmente no âmbito do orçamento público, e reiterado o essencial papel do Sistema de Justiça na garantia da absoluta prioridade dos direitos e melhor interesse de crianças e adolescentes.

O reconhecimento de que o Supremo Tribunal Federal está intrincado no dever constitucional compartilhado de absoluta prioridade aponta para o necessário e urgente julgamento pela procedência da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com determinação de providências capazes de contribuir significativamente para a solução das violações apresentadas e proteção das diversas infâncias e adolescências brasileiras.

Com base na argumentação supracitada, amplamente desenvolvida a seguir, não restam dúvidas de que o contingenciamento e a paralisação do FUNDO CLIMA, resultantes da omissão inconstitucional da União, implicam em graves violações a diplomas normativos nacionais e internacionais, em especial à Constituição Federal, sendo imperativa a procedência da presente ação, como forma de contribuir para que os direitos de crianças e adolescentes sejam, verdadeiramente, assegurados com absoluta prioridade, e para que a Constituição Federal não seja relegada ao papel de belas expressões, esvaziadas de sua pretendida força e verdade.

SUMÁRIO

1. Possibilidade jurídica de intervenção via *amicus curiae* pelo Instituto Alana [5]

1.1 A representatividade do Instituto Alana e sua legitimidade material [5]

1.2 A relevância da matéria discutida e a repercussão social da controvérsia [10]

2. Da relação intrínseca entre enfrentamento a mudanças climáticas e direitos de crianças e adolescentes [11]

2.1 A importância do FUNDO CLIMA no enfrentamento a mudanças climáticas [11]

2.2 O contingenciamento e paralisação do FUNDO CLIMA [12]

2.3 Violações aos direitos de crianças e adolescentes decorrentes de mudanças climáticas [13]

2.3.1. Violação aos direitos à saúde e vida [14]

2.3.2. Violação aos direitos à alimentação, segurança alimentar, e água [17]

2.3.3. Violação ao direito ao meio ambiente equilibrado [19]

2.3.4. Acentuamento das desigualdades contra a população indígena [21]

3. Da omissão inconstitucional da União relativa ao FUNDO CLIMA à luz da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes [23]

3.1 A regra da prioridade absoluta da criança e do adolescente [23]

3.2 Precedentes na aplicação da regra constitucional da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes pelo Supremo Tribunal Federal [25]

3.3. Absoluta prioridade, destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas de infância e adolescência e controle jurisdicional da discricionariedade administrativa [30]

3.4. Violações a diplomas internacionais [36]

3.5. O papel do Sistema de Justiça na garantia da absoluta prioridade dos direitos e melhor interesse de crianças e adolescentes [38]

4. Conclusão e pedidos [40]

1. Possibilidade jurídica de intervenção via *amicus curiae* pelo Instituto Alana.

Da norma legal e da jurisprudência sobre a possibilidade de manifestações de organizações da sociedade civil na qualidade de *amicus curiae* em ações de controle concentrado de constitucionalidade, extraem-se como requisitos de admissibilidade¹: (i) a representatividade adequada do peticionário, ora comprovada pela missão institucional do **Instituto Alana** e pelos trabalhos e ações que desenvolve em todo território nacional e, igualmente, em esferas internacionais nas áreas de promoção, proteção, defesa e controle de direitos fundamentais de crianças e adolescentes; (ii) a relevância da matéria discutida e (iii) a repercussão social da controvérsia, evidentes no caso em tela, dado que o impacto de mudanças climáticas na população é amplo e grave, e crianças são particularmente vulneráveis aos impactos ambientais por conta de seu estágio de desenvolvimento, o que representa violações ao exercício de direitos fundamentais e de agravamento de desigualdades, o que pode ser mitigado — e, em verdade, deve ser solucionado —, por meio do deferimento por parte desta Egrégia Corte da presente Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental.

Como será detalhado a seguir, junto ao cumprimento dos requisitos autorizadores desta intervenção, importante salientar que o **Instituto Alana** já foi aceito na condição de *amicus curiae* em ações diversas em trâmite no Supremo Tribunal Federal que discutiam, direta ou indiretamente, os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

1.1 A representatividade do Instituto Alana e sua legitimidade material.

O **Instituto Alana** é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que desenvolve programas que buscam a garantia de condições para a vivência plena da infância. Criado em 1994, o Instituto é mantido pelos rendimentos de um fundo patrimonial desde 2013. Tem como missão honrar a criança. Dentre as finalidades previstas em seu estatuto social (doc. 1) estão:

“Artigo 2º. O Instituto Alana tem por finalidade o fomento e a promoção da assistência social, educação, cultura, esporte, a proteção e o amparo da população em geral, visando à valorização do Homem e a melhoria da sua qualidade de vida, conscientizando-o para que atue em favor de seu desenvolvimento, do desenvolvimento de sua família e da comunidade em

¹ Dispõe o artigo 7º, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 9.868 de 10 de novembro de 1999: “O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades”. No mesmo sentido, o Código de Processo Civil, Lei Federal nº 13.105 de 2015, no seu artigo 138, estabelece como requisitos de admissibilidade do *amicus curiae*: “O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação”.

geral, sem distinção de raça, cor, político partidária ou credo religioso. Tem por finalidade também desenvolver atividades e projetos em prol do desenvolvimento das capacidades plenas e da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, em consonância à sua missão de “honrar a criança.

Parágrafo 1º, V. O Instituto Alana pode, para a consecução de seus objetivos institucionais, utilizar todos os meios permitidos na lei, especialmente para elaborar e promover intervenções judiciais diversas, entre elas o *amicus curiae*, em ações que versem sobre violações de direitos ou tenham interesse de crianças e adolescentes” (destaques da transcrição).

Como visto, há previsão estatutária precisamente coincidente com a intervenção judicial via *amicus curiae*, em defesa e promoção dos direitos e interesses de crianças e adolescentes, o que ora se pleiteia e realiza.

Importante salientar que o **Instituto Alana**, desde 2007 (doc. 3), tem atuação especialmente voltada à defesa dos direitos de crianças e adolescentes por meio da elaboração de ofícios, notificações e representações, direcionados a instituições privadas e órgãos públicos, além de realizar intervenções processuais e atuação judicial em todo o território nacional e em diversos órgãos do Sistema de Justiça.

Para dar visibilidade e contribuir para a eficácia do Artigo 227 da Constituição Federal – que traz o dever compartilhado de se garantir com absoluta prioridade os direitos e o melhor interesse de crianças e adolescentes nas famílias, na sociedade e no Estado –, criou o programa **Prioridade Absoluta**² que, por meio de suas atividades, busca informar, sensibilizar e mobilizar pessoas, famílias, organizações, empresas e o poder público para que assumam, de forma compartilhada, referido dever constitucional.

O programa também desenvolve ações junto a instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com objetivo de requerer e contribuir para a garantia da absoluta prioridade aos direitos de crianças e adolescentes em cenários de violação e na promoção de políticas públicas sociais e orçamentárias. Realiza ações de advocacy nos eixos de Acesso à Justiça, Justiça Climática e Socioambiental, Mídia e Informação e Orçamento Público.

No âmbito do eixo Justiça Socioambiental e Climática, que diz respeito ao caso em apreço, dentre outras ações, o programa atua em defesa de direitos fundamentais de crianças e adolescentes nas temáticas socioambientais, para garantia de uma vida saudável, água

² O **Prioridade Absoluta** [<http://prioridadeabsoluta.org.br/>] é um programa criado com a missão de dar efetividade e visibilidade ao Artigo 227 da Constituição Federal, que coloca crianças e adolescentes como absoluta prioridade das famílias, da sociedade e do Estado. Por meio de suas atividades, busca informar, sensibilizar e mobilizar pessoas, famílias, organizações, empresas e o poder público para que assumam, de forma compartilhada, este dever constitucional. O programa também desenvolve ações junto a instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com objetivo de exigir a garantia com absoluta prioridade aos direitos de crianças e adolescentes em cenários de violação e na promoção de políticas públicas sociais e orçamentárias. Para tanto, desenvolve ações de advocacy nos eixos de Acesso à Justiça, Justiça Climática e Socioambiental, Mídia e Informação, e Orçamento Público.

potável, ar limpo e meio ambiente equilibrado, bem como proteção frente às mudanças climáticas.

Relevante citar que o **Instituto Alana** já atuou, por meio de seu programa **Prioridade Absoluta**, anteriormente, na condição de *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal, (i) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.404³, que visava a declaração de inconstitucionalidade do artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), referente à Política Nacional de Classificação Indicativa; (ii) no *Habeas Corpus* nº 143.641⁴, que visava à concessão da ordem e a revogação da prisão preventiva decretada contra todas as gestantes e mulheres com filhos de até 12 anos de idade ou de pessoa com deficiência como medida de extrema urgência, pela preservação da vida e da integridade física das crianças e das mulheres; (iii) no *Habeas Corpus* nº 143.988/ES, contestando a superlotação da Unidade de Internação Regional Norte em Linhares, destinada a adolescentes em conflito com a lei⁵; (iv) na ADI nº 5.359, que questiona a constitucionalidade do artigo 55 da Lei Complementar nº 472, de 9 de dezembro de 2009 do estado de Santa Catarina, que autoriza o porte de armas para agentes de segurança socioeducativos do Estado⁶; (v) na ADI nº 3.446, que visava à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 16, inciso I; 105; 122, incisos II e III; 136, inciso I; 138; 230, *caput* e parágrafo único, do ECA; (vi) nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.134 e 6.139, que questionam a constitucionalidade do Decreto nº 9.785 de 2019, que regulamentou a Lei nº 10.826 de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas; (vii) na ADPF nº 622, que requer a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 10.003 de 04 de setembro de 2019, com normas que esvaziam o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda) e destituiu seus conselheiros⁷; e (viii) na ADPF nº 663, que trata sobre os prazos de validade das Medidas Provisórias (MPs) em tramitação no Congresso Nacional, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de SARS-CoV-2.

³ Classificação Indicativa – **Amicus Curiae na ADI 2404**. Disponível em: <http://prioridadeabsoluta.org.br/acoes-institucionais/manutencao-e-fortalecimento-da-politica-nacional-de-classificacao-indicativa-amicus-curiae-na-adi-2404/>. Acesso em: 15.05.2020.

⁴ Mães Encarceradas - **Amicus Curiae o HC 1143641**. Disponível em: <http://prioridadeabsoluta.org.br/acoes-institucionais/maes-encarceradas-amicus-curiae-no-habeas-corpus-coletivo-143641-2018/>. Acesso em: 15.05.2020.

⁵ Adolescentes internados – **Amicus Curiae no Habeas Corpus coletivo 143.988**. Disponível em: <http://prioridadeabsoluta.org.br/acoes-institucionais/adolescentes-internados-amicus-curiae-no-habeas-corpus-coletivo-143-988-2017/>. Acesso em: 15.05.2020.

⁶ **Crianças são as mais afetadas pelo corte em investimentos sociais**, disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/orcamentopublico/emenda-constitucional-95-amicus-curiae-na-adi-5658-2018/>. acesso em 15.05.2020.

⁷ **Supremo Tribunal Federal Suspende Decreto que modifica as regras de funcionamento do Conanda**. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/stf-suspende-decreto-conanda/>. Acesso em 15.05.2020.

Ainda, por meio do seu programa **Criança e Consumo**⁸, o **Instituto Alana** foi habilitado na condição de *Amicus Curiae* na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.631⁹, que visa à declaração de inconstitucionalidade da Lei do Estado Bahia nº 13.582 de 2016, que regula a publicidade dirigida ao público infantil de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio, em rádio e televisão, das 6h às 21h, e no interior de instituições de ensino.

Relevante considerar que, desde de 2012, o **Instituto Alana** é conselheiro no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (doc. 4) e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)¹⁰. Atualmente, integra a Comissão de Liberdade de Expressão do Conselho Nacional de Direitos Humanos (doc. 5), o Comitê de Acompanhamento da Sociedade Civil da Política de Classificação Indicativa (doc. 6), o Conselho Consultivo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (doc. 7), e é membro da Parceria Global da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes (doc. 8), tendo ainda recebido, em 2013, homenagem do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (doc. 9), que outorgou a comenda da Ordem do Mérito Judiciário em vista do trabalho desenvolvido pela promoção dos direitos da criança¹¹.

O **Instituto Alana** é também membro da Coalizão Respirar, grupo de mais de 30 organizações da sociedade civil de ampla atuação e experiência no tema de qualidade do ar. Entre as ações realizadas pelo grupo estão: manifesto público pela manutenção do Programa de Controle de Emissões Veiculares - fase P-8¹²; manifesto público em defesa dos padrões de qualidade do ar na revisão da minuta da Resolução CONAMA 03/90¹³; encontro latinoamericano pela qualidade do ar durante a Climate Week Latin America & Caribbean da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em Salvador, Bahia, em 2019¹⁴; e incidência sobre medidas de retomada econômica pós-pandêmica atreladas a

⁸ **Criança e Consumo**. Disponível em: <http://criancaeconsumo.org.br/o-programa/>. Acesso em: 13.03.2020.

⁹ **ADI 5631 – Lei nº 13.582 de 2016 do estado da Bahia (dezembro/2016)**. Disponível em: <http://criancaeconsumo.org.br/acoes/adi-5631-lei-no-13-582-de-2016-do-estado-da-bahia-dezembro2016/>. Acesso em: 13.03.2020.

¹⁰ **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Presidência da República. Conselheiros da Sociedade Civil. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conselheiros-da-sociedade-civil/ekaterine-valente-karageorgiadis>. Acesso em: 15.5.2020.

¹¹ **Ministério da Justiça concede Ordem do Mérito**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1544814417.83>. Acesso em 18.5.2020.

¹² **Manifesto “Pelo direito à vida - ônibus e caminhões menos poluidores são para ontem!”** Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2016/05/manifesto-proconve-1.pdf> Acesso em: 06.07.2020

¹³ **Revisão da Minuta Resolução CONAMA 03/90 que define os padrões de qualidade do ar nacionais**. Disponível em: https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2016/05/manifesto_minuta_qualidadedoar-1.pdf Acesso em: 06.07.2020

¹⁴ **Breathe Air Coalition - Building a Latin American Clean Air Coalition**. Disponível em: https://ad6829ad-6076-4d8f-ab47-a18606d0fbf6.filesusr.com/ugd/f0e05f_9b478c54a1274dbb98c9ab4ef5eef25.pdf Acesso em: 06.07.2020

melhorias da qualidade do ar¹⁵. Dentro desta agenda, o Instituto Alana ainda contou com participações em eventos e ações de relevância, entre elas a programação oficial do ministro do Meio Ambiente para o Dia Mundial do Meio Ambiente em 2019 sobre qualidade do ar¹⁶, o seminário virtual para a América Latina "Por un aire limpio: La descontaminación, un compromiso climático"¹⁷ e a COP 25 — Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas — em 2019, com palestras em seminários e campanha de apoio público a respeito dos planos de ação para cumprimento do Acordo de Paris¹⁸.

O **Instituto Alana** é, também, um dos co-realizadores do documentário "O Amanhã é hoje - o drama de brasileiros impactados pelas mudanças climáticas"¹⁹, que tem como objetivo mostrar que os impactos do clima já alcançaram todos os brasileiros, estejam na cidade, no campo ou na floresta.

O artigo 227 da Constituição Federal estabelece que os direitos de crianças e adolescentes devem ser assegurados com absoluta prioridade, o que inclui que estejam em primeiro lugar no âmbito de orçamento, políticas e serviços públicos, conforme artigo 4º do ECA. Dado que os textos constitucional e legal estabelecem, para tanto, a responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade para a efetivação da absoluta prioridade, resta evidente a necessidade de participação e controle social, inclusive via *amicus curiae*.

Dado que o FUNDO CLIMA, meio para fortalecer ações que promovam uma economia de baixo carbono e reduzam o impacto das mudanças do clima nos ecossistemas e nas populações mais vulneráveis, encontra-se ilegalmente paralisado pela União, é indubitável que a discussão trazida a este Supremo Tribunal impacta diretamente na defesa e garantia de direitos da infância e adolescência brasileiras, por serem estas especialmente vulneráveis em decorrência de sua fase de desenvolvimento, motivo pelo qual a intervenção do **Instituto Alana** se revela adequada e oportuna.

Ante o exposto, resta comprovado que o **Instituto Alana** cumpre com sua missão institucional de "honrar a criança" ao realizar ações no âmbito da promoção, proteção, defesa e controle social de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, ora exemplificadas, e

¹⁵ **Entidades da sociedade civil solicitam melhorias na agenda da qualidade do ar durante e após período de quarentena.** Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/manifesto-melhoria-qualidade-ar-quarentena/> Acesso em: 06.07.2020

¹⁶ **MMA anuncia programa de qualidade do ar.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/15508-mma-anuncia-programa-de-qualidade-do-ar.html> Acesso em: 06.07.2020

¹⁷ **Seminário virtual "Por un aire limpio: La descontaminación, un compromiso climático".** Disponível em: <https://aida-americas.org/es/blog/seminario-virtual-por-un-aire-limpio-la-descontaminacion-un-compromiso-climatico>. Acesso em: 06.07.2020

¹⁸ **COP25: Organizations call on governments to improve air quality and, with it, slow the climate crisis.** Disponível em: <https://aida-americas.org/en/press/cop25-organizations-call-on-governments-to-improve-air-quality-and-slow-the-climate-crisis>. Acesso em: 06.07.2020

¹⁹ Disponível em: <https://www.oamanhaehoje.com.br/>. Acesso em: 06.07.2020

com isso comprova sua representatividade, bem como a utilidade e a conveniência da sua participação na condição de *amicus curiae* na presente demanda.

1.2 A relevância da matéria discutida e a repercussão social da controvérsia.

Evidente a relevância da matéria discutida e a repercussão social da presente ação, que, além de estar diretamente relacionada à missão do **Instituto Alana**, trata, dentre outros direitos, da norma constitucional de proteção integral e absolutamente prioritária a crianças e adolescentes, sendo o Artigo 227 da Constituição Federal, um dos principais preceitos fundamentais que fundamentam a presente discussão jurídica.

Debatem-se nos autos que seja declarada a inconstitucionalidade do comportamento omissivo lesivo do Poder Público em não dar andamento ao funcionamento sistemático do FUNDO CLIMA, ademais pleiteia-se que novos atos omissivos que venham a ser feitos nas programações futuras sejam coibidos, em respeito ao pacto federativo e aos direitos fundamentais relativos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos povos indígenas.

Como será demonstrado adiante, o que se discute nestes autos pode cessar violações aos direitos de crianças que sofrem com os impactos ambientais, assegurados com absoluta prioridade pelo Artigo 227 da Constituição Federal, especialmente os direitos à saúde, à dignidade, ao respeito, além dos direitos de estar a salvo de toda forma de negligência, e de discriminação. Tem-se, portanto, que a relevância da matéria é indiscutível, dado o impacto da decisão nos direitos humanos de uma coletividade da população, especialmente a amazônica, e crianças e adolescentes, vulneráveis a mudanças climáticas.

Assim, está-se diante de uma situação de extrema relevância e impacto, que convoca a sociedade, inclusive organizações da sociedade civil, como a ora petionária, para atuar na defesa desses direitos, exatamente como prevê a Constituição cidadã de 1988.

Segundo o Exmo. Ministro Relator Roberto Barroso, durante julgamento da ADI 6255, a admissão da figura de *amicus curiae*, de acordo com o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/1999, pode ocorrer, a critério do relator, caso constatada a relevância da questão debatida e a representatividade das entidades postulantes. No tocante à representatividade, o Ministro utiliza dos seguintes critérios: (i) a sua amplitude, (ii) a pertinência do objeto da entidade com o tema versado na demanda e (iii) a necessidade de assegurar voz a representantes de pontos de vista diversos.

Conforme demonstrado, o Instituto Alana atende aos requisitos estipulados, e como forma de contribuir ao debate constitucional, o **Instituto Alana** requer, respeitosamente, sua habilitação como *amicus curiae* na presente demanda.

2. Da relação intrínseca entre enfrentamento a mudanças climáticas e direitos de crianças e adolescentes.

2.1 A importância do FUNDO CLIMA no enfrentamento a mudanças climáticas.

O FUNDO CLIMA foi criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009 e é um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, conforme dispõe a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, em seu artigo 6º. Se constitui em um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente com a finalidade de garantir recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação das mudanças climáticas, redução de emissões de gases do efeito estufa e à adaptação às mudanças do clima e aos seus efeitos.

Faz-se mister destacar que o FUNDO CLIMA, no período entre 2011 e 2014, realizou 46 parcerias e apoiou 189 projetos com recursos não reembolsáveis, investindo cerca de R\$ 96 milhões em implantação de infraestrutura de coleta e tratamento de informações climáticas, monitoramento de emissões, desenvolvimento de metodologias e procedimentos técnico-científicos, avaliação e prevenção de riscos e de impactos, projetos experimentais de recuperação e adaptação nas áreas vulneráveis dos ecossistemas costeiros e semiáridos, nas áreas desmatadas e de ocupação inadequada²⁰. Dentre os produtos gerados pelos projetos apoiados no período, o FUNDO CLIMA contabiliza²¹:

- a) Implantação de mais de 2.800 equipamentos geotécnicos, geodésicos, pluviométricos e estações meteorológicas, hidrológicas e meteo-oceanográficas;
- b) Desenvolvimento de 19 metodologias relativas à mudança do clima: inventário e modelos de avaliação, de elaboração de cenários, de impactos sobre os recursos hídricos e a biodiversidade;
- c) Mais de 35.000 agricultores, estudantes, extensionistas e técnicos capacitados;
- d) 3 Laboratórios de monitoramento de emissões e de risco construídos e implantados;

²⁰ **Projetos Apoiados pelo Fundo Clima Recursos não-Reembolsáveis 2011 a 2014.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/publicacoes.html?download=1131:projetos-apoiados-pelo-fundo-clima-recursos-n%C3%A3o-reembols%C3%A1veis-de-2011-a-2014>. Acesso em: 06.07.2020.

²¹ Op. cit.

- e) Instalação de mais de 445 equipamentos de natureza mitigatória (secadores solares, fogões ecológicos, fornos ecoeficientes) e outras 400 unidades de equipamentos sociais também estão sendo instalados, como cisternas, banheiros e poços tubulares;
- f) 90 planos e empreendimentos apoiados, tais como planos de negócio, planos de manejo, pontos de venda de tecnologia, além de 256 sistemas agroflorestais implantados;
- g) Mais de 11.000 famílias diretamente beneficiadas. reforçando que tudo isso aconteceu no período de 2011-2014;

Menciona-se, ainda, que, como agente financeiro responsável pela implantação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, o FUNDO CLIMA, no período entre 2011 e 2014, executou o seu orçamento em torno de 99% nos últimos exercícios fiscais²².

Nesse sentido, as ações promovidas pelo FUNDO CLIMA, associadas ao apoio dado à iniciativa privada por meio de financiamento de baixo custo, em eficiência energética e de máquinas e equipamentos, mobilidade urbana, gestão de carbono e outros projetos inovadores, contribuem para o Brasil enfrentar uma das questões mais importantes da atualidade: a mudança climática.

Ressalta-se que o Brasil, com o FUNDO CLIMA, passou a ser um dos poucos países no mundo que dispõem de um instrumento próprio para o financiamento de sua política de mudança do clima²³, mecanismo de extrema importância que deve ter seu funcionamento adequado assegurado.

2.2 Contingenciamento e Paralisação do FUNDO CLIMA.

Como veiculado na inicial, a União, reiteradamente, tem se omitido quanto a manutenção e financiamento do FUNDO CLIMA, que se encontra paralisado desde o início da atual gestão federal. As operações reembolsáveis realizadas pelo BNDES desde janeiro de 2019 utilizam recursos depositados até 2018²⁴. Os recursos não reembolsáveis autorizados na lei orçamentária não têm tido destinação.

Os impetrantes esclarecem que, em 2019, havia autorização orçamentária para aplicação de R\$ 8,050 milhões não reembolsáveis no fomento a estudos, projetos e empreendimentos. No fechamento do ano, foram empenhados pouco mais de R\$ 718 mil,

²² Op. cit.

²³ **Avaliação do Fundo Clima.** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7425/1/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Fundo%20Clima.pdf>. Acesso em: 06.07.2020.

²⁴ **Petição Inicial da ADO Nº 60.** Publicado em: 05.06.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930776>. Acesso em: 02.07.2020.

mas sem registro ainda de liquidação. Quanto aos recursos reembolsáveis, geridos pelo BNDES, estavam disponíveis mais de R\$ 500 milhões, mas só cerca R\$ 348 mil foram empenhados. No entanto, o direcionamento desses recursos ao BNDES também não se concretizou.

Ademais, em 2019 e 2020, a partir do desmonte da estrutura de governança do FUNDO CLIMA pelo Ministro do Meio Ambiente, não houve apresentação de Plano Anual de Aplicação de Recursos – como manda expressamente a Lei²⁵ -, e nem houve a liberação das linhas de financiamento existentes.

Vale também destacar que, no preocupante cenário da pandemia que atinge o país, os atos omissivos da União no sentido de permanecer bloqueando recursos que têm em caixa e que poderiam ser utilizados para políticas públicas não é razoável. Há um dever legal, constitucional e político de promover o financiamento das políticas relativas às mudanças climáticas. Ressalta-se que as políticas de proteção ao meio ambiente não podem ser deixadas de lado e desmanteladas, por não serem consideradas “prioridade” em um cenário de recessão econômica que está se consolidando a passos largos.

É preciso explicitar: enfrentar a crise climática, com medidas de adaptação e mitigação, é decisivo para a garantia de direitos fundamentais das presentes e futuras gerações.

Conforme será demonstrado a seguir, as mudanças climáticas têm efeitos graves sobre a saúde, o bem-estar e a vida humana. Elas estão, assim, associadas à violação de uma série de direitos humanos, especialmente de crianças e adolescentes, que devem ser prioritariamente promovidos e protegidos, não só por suas famílias, mas também pelo Poder Público e pela sociedade.

2.3 Violações aos direitos de crianças e adolescentes decorrentes de mudanças climáticas.

²⁵ “O Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018 consolidou atos normativos editados pelo Poder Executivo federal sobre o FUNDO CLIMA e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Ficou estabelecido que o MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE deverá elaborar plano anual de aplicação dos recursos do FUNDO CLIMA e, após ser aprovado pelo Comitê Gestor do FUNDO CLIMA, publicá-lo no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA (art. 9º). Essa programação inclui os recursos reembolsáveis e os não reembolsáveis (art. 9º, § 2º, combinado com art. 8º, parágrafo único, e art. 13)”. STF. **Petição Inicial da ADO Nº 60.** Publicado em: 05.06.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930776>. Acesso em: 02.07.2020.

Crianças e adolescentes, por serem vulneráveis e estarem em peculiar processo de desenvolvimento²⁶, tendem a sofrer de maneira mais grave os impactos de mudanças climáticas, de modo que seu desenvolvimento é afetado com consequências para toda a vida.

Reforça-se que o atual cenário de mudanças climática, tende a provocar impactos nas crianças e adolescente tanto no presente quanto no futuro, haja visto que essa população são a geração que terá que lidar com a herança dos danos climáticos em uma escala nunca antes vista pela humanidade. Nesse segmento, vale pontuar que ficam ameaçados, em especial, os direitos à vida, à saúde, à alimentação e à segurança alimentar, à água, e ao meio ambiente equilibrado, conforme demonstra a seguir.

2.3.1. Violação aos direitos à saúde e vida.

Dentre os direitos fundamentais de crianças e adolescentes que sofrem ameaças decorrentes das mudanças climáticas e dos danos ambientais, se destacam os direitos à saúde e à vida — amplamente garantidos na Constituição Federal de 1988 e de maneira específica nos artigos 6º, que estabelece os direitos sociais, e 196:

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

No caso da infância e adolescência, por se tratar de uma população em desenvolvimento e mais exposta a violações de seus direitos, a própria Constituição reconhece a necessidade em garantir um atendimento especializado, pois, além dos direitos gerais já previstos, determina que o direito à saúde deve ser assegurado a crianças e adolescentes com absoluta prioridade, conforme previsto na regra do Artigo 227 do diploma.

Por sua especial condição de vulnerabilidade e desenvolvimento, crianças são mais suscetíveis a qualquer impacto negativo vindo do ambiente. A Organização Mundial da Saúde (OMS) asseverou essa população absorve mais de 80% da mortalidade decorrente de eventos climáticos extremos, com impacto mais destrutivo nas áreas mais pobres e vulneráveis do planeta. Segundo projeções, relatadas no estudo realizado pela Organização

²⁶ Nesse sentido: “Como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento (...) desfrutam de todos os direitos dos adultos que sejam aplicáveis à sua idade e ainda têm direitos especiais decorrentes do fato de que: não têm acesso ao conhecimento pleno de seus direitos; não atingiram condições de defender seus direitos frente às omissões e transgressões capazes de violá-los; não contam com meios próprios para arcar com a satisfação de suas necessidades básicas; não podem responder pelo cumprimento das leis e deveres e obrigações inerentes à cidadania da mesma forma que o adulto, por se tratar de seres em pleno desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e sociocultural” (PEREIRA, Tânia da Silva. Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 25).

Internacional Terre des Hommes, em 2012, as mudanças climáticas impactam anualmente cerca de 175 milhões de crianças no mundo²⁷.

Em 2017, foi divulgado pela OMS um estudo intitulado de “Herdando um mundo sustentável: Atlas da saúde e do ambiente da criança”, no qual averigua-se que 570 mil crianças com menos de 5 anos morrem de infecções respiratórias, como pneumonia, atribuíveis à poluição do ar e ao fumo passivo²⁸. Nesse segmento, averigua-se que, diante das mudanças climáticas, as crianças sofrem impacto desproporcional, tendo seu desenvolvimento prejudicado ou mesmo interrompido em situações de insegurança alimentar, poluição elevada e maiores riscos de epidemias ou de desastres naturais²⁹.

A título de exemplo, a poluição do ar, agravada pelas mudanças climáticas e resultante, também, dos elevados níveis de queimadas, é especialmente danosa para crianças. Em primeiro lugar, por serem menores e ainda estarem em desenvolvimento, as crianças têm sistemas imunológicos mais frágeis. Seu tamanho também implica uma proporção maior de material particulado absorvido em relação à massa corporal, se comparada a um adulto. Crianças até 12 anos respiram duas vezes mais rápido do que adultos, inalando proporcionalmente muito mais ar carregado de poluentes. Essa população também tem maior probabilidade de passar mais tempo do lado de fora de casa, brincando e se exercitando, e portanto mais exposta à poluição atmosférica. O aumento das temperaturas está relacionado ao aumento de poluentes atmosféricos como o ozônio, poluente que tende a causar crises de asma em crianças; também a inversão térmica e a poluição atmosférica tem impacto na saúde, especialmente das crianças com menos de 5 anos, uma vez que metade das mortes de crianças relacionadas a infecções respiratórias agudas inferiores podem ser relacionadas à poluição atmosférica³⁰.

Os impactos da poluição residual de queimadas refletem em múltiplas áreas da vida das crianças. Pesquisadores das universidades de Princeton e Duke³¹ constataram que a exposição à poluição dos incêndios nos últimos meses de gestação leva a nascimentos prematuros e possível aumento na mortalidade fetal. Outro estudo³² demonstra que os efeitos

²⁷ Terra dos Homens. **Protecting Environmental Child Rights**. Disponível em: http://www.terredeshommes.org/wp-content/uploads/2013/01/tdh_Environmental-Child-Rights_2012-11-final.pdf. Acesso em 12 de agosto de 2018.

²⁸ **1,7 milhão de crianças morrem por ano devido a fatores ambientais, dizem relatórios da OMS**. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/noticia/17-milhao-de-criancas-morrem-por-ano-devido-a-fatores-ambientais-dizem-relatorios-da-oms.ghtml>. Acesso em: 30.06.2020.

²⁹ Comitê sobre os Direitos da Criança. **General Comment nº 7 (2005): Implementing child rights in early childhood**. 2006.

³⁰ OMS. **Health and the environment: addressing the health impact of air pollution**. Disponível em: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_R8-en.pdf. Acesso em 12 de agosto de 2018.

³¹ Scientific American Brasil. **Queimada de colheita de cana afeta saúde infantil**. Disponível em: <https://sciam.uol.com.br/queimada-de-colheita-de-cana-afeta-saude-infantil/>. Acesso em: 30.06.2020.

³² **Instituto de Ambiente e sustentabilidade da Universidade da Califórnia em Los Angeles**. Disponível em: <http://www.environment.ucla.edu/reportcard/article1700.html>. Acesso em: 30.06.2020

do meio ambiente na saúde da criança são extremamente amplificados durante a gestação, dado que prejuízos no desenvolvimento fetal tendem a repercutir em vida. Nesse sentido, pesquisas indicam que a exposição a poluentes pode causar nascimentos prematuros (antes de 37 semanas completas de gestação) e peso baixo ao nascer (menos de 2500 gramas), além de aumentar o risco de malformações. Esses bebês são também mais propensos a morrer ainda na infância, e podem sobreviver com riscos maiores de desenvolver desordens respiratórias, digestivas ou cerebrais. Reforça-se, ainda, que esses danos podem se estender por toda a vida, há indícios de que o comprometimento no desenvolvimento dentro do útero está relacionado ao risco de doenças cardíacas e diabetes em adultos.

Outro efeito decorrente das mudanças climáticas é a proliferação de doenças zoonóticas, que atinge proporções assustadoras em um cenário de mudança climática, e as crianças são suas principais vítimas. Apenas nas primeiras 14 semanas do ano de 2020, por exemplo, o Brasil já registrou 525.381 casos prováveis de dengue e 181 mortes provocadas pela doença³³. Variações nas epidemias de dengue estão associadas ao aumento das temperaturas e à urbanização desordenada. Existem ainda outros impactos sofridos pelas crianças que frequentemente passam despercebidos. Por exemplo, estudos identificam que, entre as vítimas de desastres climáticos em grande escala, as crianças têm chances duas a três vezes maiores do que os adultos de desenvolver sintomas de estresse pós-traumático³⁴.

Para reforçar ainda mais a garantia do direito à saúde, tem-se o artigo 7º do ECA, o qual fixa de maneira explícita a necessidade de assegurar os direitos à vida e saúde, por meio de políticas públicas temáticas, afirmando que a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência. Nesse sentido, além de ampla previsão legal, especialistas defendem que o acesso à saúde e à vida de crianças e adolescentes são direitos fundamentais para o exercício de qualquer outro direito, portanto, devem ser prioritariamente defendidos e assegurados, por se tratar de um direito-chave para a consecução dos demais:

“Trata-se de direito fundamental homogêneo considerado como o mais elementar e absoluto dos direitos, pois indispensável para o exercício de todos os demais. Não se confunde com a sobrevivência, pois, no atual estágio evolutivo, implica no reconhecimento do direito de viver com dignidade, direito de viver bem, desde o momento da formação do ser humano³⁵”.

³³ **Casos de dengue no Brasil em 2020 ultrapassam 500 mil em meio à pandemia de covid-19.** Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/04/16/em-meio-a-pandemia-do-coronavirus-numero-de-casos-de-dengue-no-brasil-cresce-129>. Acesso em: 30.06.2020.

³⁴ UNICEF Office of Research. **The Challenges of Climate Change: Children on the front line.** Innocenti Insight, Florence: UNICEF Office of Research. 2014.

³⁵ AMIN, Andréa Rodrigues. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade et al. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos.** São Paulo: Lumen Juris, 2010. p. 32.

Cabe, portanto, ao Estado assegurar que sejam tomadas medidas aptas a impedir que a atmosfera continue a ser poluída, que o desmatamento ilegal avance e que as mudanças climáticas sejam aceleradas. Importante, ainda, monitorar as localidades em que haja alterações climáticas capazes de alterar a dinâmica da transmissão de doenças ou aumentar a vulnerabilidade da população local a doenças respiratórias, de modo a tomar medidas de saúde preventivas aptas a mitigar os impactos negativos das alterações climáticas na saúde da população.

Nesse sentido, conclui-se que a omissão da União em assegurar a manutenção e financiamento do FUNDO CLIMA é inconstitucional e violadora de direitos fundamentais, como o direito à vida e a saúde, garantidas com absoluta prioridade a crianças e adolescentes.

2.3.2. Violação aos direitos à alimentação, segurança alimentar e água.

Os direitos à alimentação e à segurança alimentar de crianças e adolescentes, bem como o direito ao acesso irrestrito à água potável, também sofrem ameaças desproporcionais em face do contingenciamento, por parte da União, do FUNDO CLIMA.

O direito à alimentação, de onde se desdobra o direito à segurança alimentar, é também assegurado constitucionalmente³⁶:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

O direito à água, embora não conste textualmente na Constituição Federal, foi reconhecido, ao lado do saneamento básico, pela Assembleia Geral das Nações Unidas³⁷, como essencial para a concretização de todos os direitos humanos³⁸. Além disso, desde 1997, no Brasil, está em vigor a Lei das Águas, Lei nº 9.433³⁹, que fixa que o abastecimento humano de água é prioritário.

A desnutrição tem efeitos devastadores na população infantil, e quase sempre ocorre como consequência de um ambiente poluído e sem mínima infraestrutura. De acordo com

³⁶ O direito constitucional à alimentação é uma conquista recente: somente em 2010, como resultado de uma grande mobilização da sociedade civil, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64, modificando a redação do artigo 6º da Constituição para incluir a alimentação como direito fundamental. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar**. 12 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>. Acesso em 22.06.2020.

³⁷ Por meio da Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292 de 2010.

³⁸ **O direito humano à água e ao saneamento – Marcos**. Disponível em: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf. Acesso em 18.01.2020.

³⁹ Art. 1º, III. Em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais.

estudo divulgado pela OMS, em 2017, 361 mil crianças com menos de 5 anos morrem devido à diarreia, como resultado da falta de acesso à água potável, saneamento e higiene⁴⁰. Ressalta-se, ainda, que o relatório, divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2019, confirma que mais de 2 bilhões de pessoas carecem de serviços básicos de saneamento básico no mundo, cenário que ocasiona ambientes de alto risco para que crianças desenvolvam doenças intestinais que interrompem e prejudicam seu crescimento e desenvolvimento⁴¹.

Assim como os direitos à vida e saúde se comunicam, saúde, alimentação e segurança alimentar também são direitos relacionados. A alimentação, principalmente infantil, é essencial para o desenvolvimento de um indivíduo saudável⁴². Em outras palavras, assegurar o direito à alimentação, em sua plenitude, passa pela garantia da segurança alimentar, entendida como a “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, econômica e socialmente sustentáveis”⁴³.

As mudanças climáticas têm impacto significativo na agricultura, sendo previsto para o Brasil uma redução na área total de cultivo, em razão de desertificação de certas áreas⁴⁴. Assim, os impactos decorrentes da crise climática podem reduzir a oferta e a variedade de alimentos no país, causando o encarecimento da alimentação, o que vai impactar a segurança alimentar, que depende da oferta constante de alimentos em quantidade, qualidade e variedade adequadas. A alimentação adequada é fator essencial no crescimento e desenvolvimento, no desempenho de atividades cotidianas, na promoção e na recuperação da saúde: qualquer deficiência no suprimento dessa quantidade e variedade de nutrientes pode causar impactos negativos irreversíveis no desenvolvimento de crianças e adolescentes. A desnutrição e as anemias são ainda problemas de saúde pública no Brasil e

⁴⁰ **1,7 milhão de crianças morrem por ano devido a fatores ambientais, dizem relatórios da OMS.** Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/noticia/17-milhao-de-criancas-morrem-por-ano-devido-a-fatores-ambientais-dizem-relatorios-da-oms.ghtml>. Acesso em: 30.06.2020.

⁴¹ **Falta saneamento básico para 2 bilhões de pessoas no mundo, diz ONU.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-03/falta-saneamento-basico-para-2-bilhoes-de-pessoas-no-mundo-diz-onu>. Acesso em: 30.06.2020.

⁴² COUTINHO, Janine Giuberti, et al. **A desnutrição e obesidade no Brasil: o enfrentamento com base na agenda única da nutrição.** Disponível em: <http://www.scielo.org/pdf/csp/v24s2/18>. Acesso em: 22.06.2020.

⁴³ **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar.** Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br>. Acesso em: 25.03.2020

⁴⁴ **Aquecimento Global e a Nova Geografia da Produção Agrícola no Brasil**, Embrapa, 2008, publicado pela Embaixada Britânica no Brasil.

fatores primordiais para a baixa capacidade de reação às doenças entre a população infantil⁴⁵.

O cenário de paralisação e contingenciamento do FUNDO CLIMA, oriundos da omissão da União, contraria, além das determinações constitucionais, a Lei 11.346 de 2006, relativa à segurança alimentar: a alimentação adequada é inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

No que tange ao acesso à água, as frequentes crises de abastecimento precisam ser contidas, uma vez que o impacto sofrido pelas crianças é desproporcional. Frequentemente, o funcionamento de escolas é o primeiro a ser interrompido: para além dos prejuízos no acesso à educação, as crianças também são privadas das refeições escolares, que não raro são parte importante da nutrição infantil em famílias vulneráveis. Sabe-se que as crises de abastecimento são agravadas pelas mudanças climáticas no regime das chuvas e pelo mau gerenciamento do sistema de saneamento básico⁴⁶. É importante regulamentar os serviços de abastecimento e a exploração dos recursos naturais, de modo a impedir que as crianças e adolescentes tenham dificuldade de acesso à água por tais motivos. Igualmente importante é que o uso da água ocorra de modo a garantir o abastecimento das futuras gerações, cabendo ao estado assegurar que o uso desses recursos se dê de forma a manter sustentável o abastecimento no futuro. Já em casos de desastres ambientais, o Estado deve estar preparado para suprir a falta de água em situações de desabastecimento, especialmente em casos de secas ou em casos em que haja contaminação das águas.

Restam evidentes as graves violações aos direitos à alimentação, segurança alimentar e água, decorrentes das mudanças climáticas. Injustificável, portanto, o contingenciamento dos valores do FUNDO CLIMA, bem como os demais indicativos de seu funcionamento inadequado, diante de um cenário tão grave de aumento e consolidação da destruição do meio ambiente, com efeitos gravosos para crianças e adolescentes de hoje, bem como para as futuras gerações.

2.3.3. Violação ao direito ao meio ambiente equilibrado.

Não menos importante é o direito ao meio ambiente equilibrado. Especialmente em relação a crianças e adolescentes, a conexão entre meio ambiente e direitos humanos se

⁴⁵ Nota Técnica - 2016 - agosto - Número 26 - Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas? 2009, pg. 18.

⁴⁶ **Plano Nacional de Adaptação à Mudança no Clima**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/PNA_%20Volume%202.pdf. Acesso em: 22.06.2020.

torna evidente, haja visto que esta população, além de mais vulnerável no curto prazo, tem probabilidade maior de enfrentar as consequências de longo prazo das mudanças climáticas.

O legislador buscou evidenciar a responsabilidade do Estado na garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Em relação à intersecção destes com o direito ao meio ambiente, a primazia do papel do Estado torna-se ainda mais visível. A Constituição de 1988 transcende o próprio direito à vida: do conjunto das normas constitucionais depreende-se que o indivíduo tem direito não simplesmente à sobrevivência, mas à qualidade de vida, em que seja possível a realização plena da personalidade humana. Nos termos do artigo 225 da Constituição:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Não existe qualidade de vida sem qualidade ambiental, e é exatamente desse liame indissociável entre os dois conceitos que erige o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a direito humano fundamental e, mais que isso, a uma das espécies dos chamados direitos personalíssimos⁴⁷.

Também nessa esfera de direitos, crianças e adolescentes devem receber atenção prioritária, uma vez que a qualidade de vida tem impacto direto no desenvolvimento dessa população. A privação do direito de se desenvolver em um ambiente saudável traz consequências graves que se acumularão ao longo da vida, impedindo que uma série de direitos seja exercida de maneira plena.

Além disso, ao se omitir de autorizar o financiamento de novos projetos do FUNDO CLIMA, outros entes da Federação também são atingidos dada a importância dos biomas nacionais para o equilíbrio ecológico e climático de todo o país.

As mudanças climáticas representam uma ameaça global ao direito ao meio ambiente. Enquanto o planeta fica mais quente, cada vez mais pessoas podem ser vítimas de falta de água, enchentes, inundações costeiras e redução na oferta alimentar. Fenômenos como chuvas extremas, ondas de calor, aumento na poluição atmosférica também podem acarretar na dificuldade do pleno gozo da vida pelos seres humanos em geral e, em especial, por crianças e adolescentes⁴⁸ e populações em situação de vulnerabilidade.

De acordo com estatísticas do Banco Mundial, cerca de 2,6 bilhões de pessoas foram atingidas por catástrofes naturais nos últimos 10 anos, contra 1,6 bilhão na década

⁴⁷ MILARÉ, Édis; LOURES, Flavia Tavares Rocha. **Meio Ambiente e os Direitos da Personalidade**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 37, p.11-27, jan. 2015.

⁴⁸ Aquecimento global: O começo do fim. Disponível em: <https://super.abril.com.br/ideias/aquecimento-global-o-comeco-do-fim/>. Acesso em: 30.06.2020.

precedente⁴⁹. Eventos climáticos extremos como secas, enchentes e ondas de calor tendem a aumentar em frequência e intensidade. Famílias que vivem nessas áreas de grande risco ambiental acabam por exaurir seus recursos na tentativa de sobrevivência, ficando ainda mais vulneráveis quando esses eventos climáticos se repetem. Estudos identificam que, em situações inóspitas e de extrema insegurança alimentar, as tentativas de sobrevivência das famílias tendem a causar impactos devastadores para as crianças a longo prazo, seja por abandonarem a escola, terem problemas de desenvolvimento devido à desnutrição, ou por passarem a trabalhar em atividades insalubres e perigosas. A resiliência das crianças e suas famílias depende de seu acesso a nutrição, saúde, educação, água e saneamento básico⁵⁰, as quais são todas dependentes de um meio ambiente equilibrado e precisam ser asseguradas.

Para além da proteção aos impactos danosos causados pelas mudanças climáticas, o direito ao meio ambiente deve abranger também o direito de crianças e adolescentes a simplesmente existir em meio à natureza e desfrutar dela. É preciso incentivar e gerar espaços nas escolas e em lugares públicos que proporcionem o bem-estar, o brincar, o contato com o meio ambiente e o exercício da criatividade. A falta da natureza na vida das crianças traz impactos negativos para o desenvolvimento infantil, como obesidade, hiperatividade, depressão, déficit de atenção, entre outros⁵¹.

2.3.4. Acentuamento das desigualdades contra a população indígena.

Recentemente, estudos⁵² vêm revelando que as Terras Indígenas (TI) são bastante eficientes em evitar o desmatamento e, conseqüentemente, as emissões de gases de efeito estufa. Isso é especialmente importante quando se pensa na mitigação dos impactos da mudança do clima, como o aquecimento global.

Todavia, apesar das populações indígenas pelo mundo contribuírem em escala muito menor para o cenário atual de mudanças climáticas, elas sofrem enormes riscos e conseqüências para a manutenção de seu modo de vida e dos recursos naturais de que

⁴⁹ **O aumento da incidência dos desastres naturais..** Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-aumento-da-incidencia-dos-desastres-naturais-imp-698211#:~:text=A%20quest%C3%A3o%20central%20%C3%A9%20que,o%20articulista%20com%20base%20em>. Acesso em: 30.06.2020.

⁵⁰ **Food and Agriculture Organization of the United Nations** Disponível em: www.fao.org/climatechange/youth/en/. Acesso em: 30.06.2020.

⁵¹ **Environment and behavior.** Volume 45 Issue 5, June 2013. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/toc/eaba/45/5>. Acesso em: 22.06.2020.

⁵² **Terras Indígenas combatem o desmatamento e a emissão de gases de efeito estufa.** Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/terras-indigenas-combatem-desmatamento>. Acesso em: 30.06.2020.

dependem, frequentemente conectados a ecossistemas de grande biodiversidade que se encontram sob séria ameaça de desequilíbrio e extinção.

Apenas em 2015, estimava-se que existiam no mundo pelo menos 5 mil povos indígenas, somando mais de 370 milhões de pessoas, grande parte deles compondo a parcela de 15% da população mundial mais pobre⁵³. No Brasil, o Censo 2010 revela que 896 mil pessoas se declaravam ou se consideravam indígenas⁵⁴. Há indicativos da vulnerabilidade de crianças indígenas, como o fato de serem as maiores vítimas das desigualdades verificadas na educação brasileira especialmente no que toca o analfabetismo e falta de acesso a escolas⁵⁵, e de haver elevados índices de mortalidade infantil indígena⁵⁶, o que é sintomático, também, da maior vulnerabilidade dessa população no contexto de mudanças climáticas.

O contingenciamento do FUNDO CLIMA, tende a agravar ainda mais a vulnerabilidade da população indígena, haja visto que este fundo está diretamente vinculado à proteção de povos indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas, e outros povos e comunidades tradicionais.

Vale pontuar que, entre 2011 e 2014, o FUNDO CLIMA investiu R\$ 3.000.000,00 em gestão territorial em terras indígenas, destacando-se dois projetos específicos voltados para a temática: (i) o Projeto de Elaboração de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas, cujo objetivo é elaborar oito Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas, haja visto que a recuperação, proteção e conservação ambiental de áreas protegidas, reduzem a emissão de GEE, além de contribuírem para a resiliência das populações indígenas; e (ii) o Projeto Fogo do Índio, visando diminuir os impactos provocados pelos incêndios florestais no Parque Indígena do Xingu frente às mudanças climáticas, a partir de estratégias adaptadas à realidade local na conservação de ambientes e recursos florestais, posto que a eliminação de GEEs provenientes de atividades que impactam o aquecimento regional e global, bem como, a introdução de novas formas de manejo dos ambientes, contribuem para a mitigação e adaptação das populações aos efeitos da mudança do clima⁵⁷.

⁵³ United Nations Joint Framework Initiative on Children, Youth and Climate Change, 2009, 2010 and 2013.

⁵⁴ IBGE. **O Brasil Indígena**. Disponível em: www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/o-brasil-indigena-ibge. Acesso em: 30.06.2020.

⁵⁵ Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009. **O Direito de Aprender Potencializar avanços e reduzir desigualdades**. Disponível em: https://www.unicef.org/sitan/files/Brazil_SitAn_2009_The_Right_to_Learn.pdf. Acesso em: 30.06.2020.

⁵⁶ Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/Cap_08.pdf. Acesso em 30.06.2020.

⁵⁷ **Projetos Apoiados pelo Fundo Clima Recursos não-Reembolsáveis 2011 a 2014**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/publicacoes.html?download=1131:projetos-apoiados-pelo-fundo-clima-recursos-n%C3%A3o-reembols%C3%A1veis-de-2011-a-2014>. Acesso em: 06.07.2020.

Nesse sentido, resta evidente que todas as pessoas merecem proteção contra os impactos negativos das mudanças climáticas; no entanto, as parcelas mais vulneráveis da população devem ser o foco dos esforços de adaptação e mitigação dos eventos climáticos⁵⁸.

Fundamental também lembrar que o ECA é explícito ao vedar discriminação, no parágrafo único de seu terceiro artigo:

“Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiental social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem” (grifos da transcrição).

A conclusão, portanto, é de que as mudanças climáticas trarão consequências gravosas a crianças e adolescentes — o maior grupo populacional afetado pelas mudanças climáticas, e também um dos mais vulneráveis —, de modo que é inegável que a garantia de seus direitos pressupõe a proteção ao meio ambiente.

3. Da omissão inconstitucional da União relativa ao FUNDO CLIMA à luz da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes.

3.1 A regra da prioridade absoluta da criança e do adolescente.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, que os reconhece enquanto sujeitos de direito, os quais devem ter sua condição de desenvolvimento peculiar respeitada, assegurando assim o seu melhor interesse e a sua absoluta prioridade. Nesse sentido, o Artigo 227 prevê:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (grifos inseridos).

Portanto, por força do dever constitucional, os direitos fundamentais assegurados à infância e à adolescência gozam de absoluta prioridade, de modo que devem ser respeitados e efetivados em primeiro lugar. Vale destacar que o cumprimento de tais direitos é de responsabilidade compartilhada entre Estado, famílias e sociedade, os quais devem somar esforços e tomar as medidas necessárias para cumprir esse dever.

⁵⁸ Plan International (2010). Child-centred Disaster Risk Reduction. London: Plan International.

Justamente para viabilizar a garantia de absoluta prioridade, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o qual reconhece o estágio peculiar de desenvolvimento característico da infância e da adolescência, o que coloca crianças e adolescentes em posição de vulnerabilidade e justifica a proteção especial e integral que devem receber.

A proteção, portanto, justifica-se pelo fato de que a infância e a adolescência são fases essenciais para que se alcance adequadamente as plenas capacidade e maturidade, tanto do ponto de vista físico/fisiológico, quanto mental/psíquico”⁵⁹.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 4º, estabelece diretrizes para a aplicação do referido artigo 227 da Constituição. Assim, prevê:

“A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”. (grifos inseridos).

Por esse artigo, entende-se o cerne da regra da prioridade absoluta: crianças e adolescentes devem estar em primeiro lugar na proteção, no atendimento e serviços, nas políticas e no orçamento público. Toda política pública deve ser formulada e executada levando em conta a garantia dos direitos dessa população, além de contar com orçamento público suficiente.

A preferência no âmbito de políticas públicas tem duplo significado: de um lado, significa que políticas públicas voltadas especificamente à infância e adolescência devem ser desenvolvidas de maneira prioritária; de outro lado, significa que quaisquer políticas públicas devem considerar seus efeitos, diretos ou indiretos, em crianças e adolescentes, de modo a contribuir para a promoção de tais direitos e prevenir eventuais violações. Imperativa, portanto, a conclusão de que o FUNDO CLIMA deve ter seu funcionamento adequado com disponibilidade orçamentária, dado que políticas climáticas e ambientais têm impacto em crianças e adolescentes.

⁵⁹ AMÂNCIO, João Batista. **Aspectos do crescimento, desenvolvimento e fisiologia da criança e do adolescente**. In: MELO, Guilherme Aparecido Bassi; CÉSAR, João Batista Martins (Org.). **Trabalho Infantil: mitos, realidade e perspectivas: estudos em homenagem ao professor Oris de Oliveira**. São Paulo: LTr, 2016. p. 180.

Considerando que a previsão constitucional da prioridade absoluta da criança e do adolescente assegura a efetivação absolutamente prioritária de todos os direitos da criança em quaisquer circunstâncias, entende-se que tal norma apresenta-se como regra jurídica e não como princípio, não se sujeita, portanto, à mitigação, atenuação ou até mesmo ao sopesamento em casos de colisão com os direitos fundamentais de outros indivíduos ou coletividades.

Em todos os casos em que houver conflito de interesses ou impossibilidade de atendimento comum de direitos fundamentais colidentes, a primazia do melhor interesse da criança e do adolescente e de seus direitos deve ser realizada de forma absoluta, ainda que o conteúdo desse interesse seja objeto de debate ou disputa. Ou seja, o melhor interesse de tais indivíduos deve estar, por força constitucional, sempre em primeiro lugar.

Portanto, atender ao melhor interesse da criança e do adolescente nesse caso passa por tentar antecipar os efeitos da crise climática e tomar todas as medidas possíveis para combatê-los. No caso em questão, debate-se a falta de cumprimento da União das obrigações climáticas e das políticas existentes, prevista em Lei Federal e com orçamento previsto para tanto.

3.2 Precedentes na aplicação da regra constitucional da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes pelo Supremo Tribunal Federal.

Ainda que haja desafios na implementação plena do Artigo 227 da Constituição Federal, inclusive nas decisões judiciais⁶⁰, a jurisprudência majoritária do Egrégio Supremo Tribunal Federal tem adotado entendimento similar na sua aplicação e uso e, em diferentes acórdãos, decisões da presidência ou decisões monocráticas, há o entendimento da força da proteção constitucional prioritária à criança, decorrente do Artigo 227⁶¹.

Tal proteção, prevista nos dispositivos constitucionais do Artigo 227, permite, segundo precedentes do Supremo Tribunal Federal, a limitação da discricionariedade administrativa⁶²,

⁶⁰ GONÇALVES, Thiago de Oliveira. **A absoluta prioridade dos direitos da criança, do adolescente e do jovem**: análise empírico-normativa da aplicação judicial da norma atribuída ao Artigo 227 da Constituição. 2011, 164 f. Mestrado em direito Instituição de Ensino: Centro Universitário de Brasília, Brasília.

⁶¹ Pesquisa realizada no site do STF por meio do uso das seguintes palavras: “prioridade absoluta”, “prioridade absoluta da criança” e “Artigo 227”. In: HARTUNG, Pedro Affonso D. **Levando os direitos das crianças a sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais a melhor interesse da criança**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da USP.. 2019.

⁶² Discricionariedade administrativa, ou poder discricionário da Administração, é “quando a Administração, diante de um caso concreto, tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o Direito” (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 176).

especialmente com relação à gestão de seus recursos orçamentários. Nesse sentido, destacam-se as decisões relativas ao acesso e disponibilidade de vagas para educação infantil e creche ou da necessidade de construção de unidades do socioeducativo para internação de crianças em conflito com a lei.

Em decisão de 8 de julho de 2008, relativa à Suspensão de Liminar (SL) 235-0 ajuizada pelo governo do estado do Tocantins, foi confirmada a obrigação do estado de implantar, em 12 meses, unidade especializada para cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade aplicadas a adolescentes em conflito com a lei no município de Araguaína – bem como a proibição de abrigá-las em outra unidade após o prazo determinado⁶³. A liminar, originalmente deferida em Ação Civil Pública pelo Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Araguaína/TO e confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJ-TO), relatava que o Poder Executivo local encaminhava adolescentes em conflito com a lei para o município de Ananás (TO), dificultando o contato com seus familiares e efetivamente sabotando a possibilidade de reintegração desses adolescentes à sociedade; uma vez lá, os adolescentes eram alojados em cadeia local e em celas próximas às de presos adultos, em ambiente definitivamente inóspito. A decisão ressaltou o papel do Estatuto da Criança e do Adolescente como instrumento de avanço na delimitação das políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes – reiterando, assim, o papel do Poder Judiciário de determinar que o Poder Executivo cumpra o dever constitucional específico de proteção adequada a esta população, em decorrência da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento determinada no texto constitucional⁶⁴.

Para além desse caso, a jurisprudência no Supremo Tribunal Federal reitera a efetivação da norma da prioridade absoluta, como no Recurso Extraordinário 410.715/SP, de

⁶³ “Não há dúvida quanto à possibilidade jurídica de determinação judicial para o Poder Executivo concretizar políticas públicas constitucionalmente definidas, como no presente caso, em que o comando constitucional exige, com absoluta prioridade, a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, claramente definida no Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim também já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ-Resp 630.765/SP, 1ª Turma, relator Luiz Fux, DJ 12.09.2005). No presente caso, vislumbra-se possível proteção insuficiente dos direitos da criança e do adolescente pelo Estado, que deve ser coibida, conforme já destacado. O Poder Judiciário não está a criar políticas públicas, nem usurpa a iniciativa do Poder Executivo”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de liminar 235-0 Tocantins. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 04.08.2008).

⁶⁴ “É certo que o tema da proteção da criança e do adolescente e, especificamente, dos adolescentes infratores é tratado pela Constituição com especial atenção. Como se pode perceber, tanto o *caput* do art. 227, como seu parágrafo primeiro e incisos possuem comandos normativos voltados para o Estado, conforme destacado acima. Nesse sentido, destaca-se a determinação constitucional de absoluta prioridade na concretização desses comandos normativos, em razão da alta significação de proteção aos direitos da criança e do adolescente. Tem relevância, na espécie, a dimensão objetiva do direito fundamental à proteção da criança e do adolescente. Segundo esse aspecto objetivo, o Estado está obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo deste direito”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de liminar 235-0 Tocantins. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 04.08.2008).

relatoria do Ministro Celso de Mello, relativo à garantia de atendimento de crianças de até seis anos em creches e pré-escolas no Estado de São Paulo⁶⁵.

Da mesma forma, no Recurso Extraordinário nº 482.611/SC, confirmou-se a obrigação de manutenção de programa destinado ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, reafirmando, mais uma vez, a norma constitucional da absoluta prioridade dessa população⁶⁶.

Ainda, o Supremo Tribunal Federal, de maneira responsável e assertiva no julgamento do Habeas Corpus nº 143.641, em 2018, aplicou a regra da prioridade absoluta da criança. Inclusive, o Ministro Ricardo Lewandowski reconheceu que existe uma falha do Estado brasileiro – a qual, inclusive, entende-se que poderia ser agravada com o contingenciamento e paralisação do FUNDO CLIMA, em face da omissão da União – ao declarar que:

“É certo que o Estado brasileiro vem falhando enormemente no tocante às determinações constitucionais que dizem respeito à prioridade absoluta dos direitos das crianças, prejudicando, assim, seu desenvolvimento pleno, sob todos os aspectos, sejam eles físicos ou psicológicos” (grifos da transcrição).

Nesse contexto, durante o julgamento da ADI 3446, foi amplamente citado no voto do relator, Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes, o reconhecimento da responsabilidade compartilhada na garantia dos direitos da infância e adolescência:

“Considero oportuno ressaltar que uma melhor estruturação do sistema de proteção à criança e ao adolescente depende da cooperação dos múltiplos órgãos imbuídos dessa supervisão” (grifos da transcrição).

⁶⁵ “A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário AgR 410.715/SP, 2ª Turma. DJ 03.02.2006 Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ de 03.02.2006).

⁶⁶ “É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, “caput”) – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), cujo adimplemento impõe, ao Poder Público, a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num “facere”, pois o Estado dele só se desincumbirá criando condições objetivas que viabilizem, em favor dessas mesmas crianças e adolescentes, “(...) com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (CF, art. 227, “caput” - grifei)”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639337 AgR/SP, 2ª Turma. DJ 03.02.2006 Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ de 23.08.2011).

Tem-se, portanto que a ausência de medidas e políticas públicas para mitigar e reverter os efeitos de mudanças climáticas, especialmente em crianças e adolescentes, implica inconstitucionalidade – conceito que vem sendo alargado pela academia⁶⁷ e pelo Supremo Tribunal Federal⁶⁸ para reconhecer o papel estatal na superação de violações sistêmicas. Ainda, essa omissão é especialmente grave devido à preferência infanto-adolescente também no âmbito de políticas públicas. Nesse sentido:

“No que tange à possibilidade de o Poder Judiciário intervir na formulação de políticas públicas para determinar a concretização de direitos fundamentais prestacionais relativos a crianças e adolescentes, a jurisprudência pátria, com alguma exceção, tem reconhecido essa possibilidade, sob o argumento de que os princípios constitucionais têm força normativa e irradiam efeitos concretos. A inobservância desses princípios-garantia por parte do Administrador Público configura omissão inaceitável e pode ser reparada pelo Poder Judiciário”⁶⁹.

Crianças e adolescentes, por serem vulneráveis e estarem em peculiar processo de desenvolvimento⁷⁰, tendem a sofrer de maneira mais grave os impactos de mudanças climáticas, de modo que seu desenvolvimento é afetado com consequências para toda a vida. Ficam assim ameaçados, em especial, os direitos à vida, à saúde, à alimentação e à segurança alimentar, e ao meio ambiente equilibrado. É preciso ter em mente que a crise climática não pode justificar nenhum retrocesso aos direitos da criança e do adolescente e nem sequer barrar avanços que ainda se fazem necessários para a proteção plena da infância e da adolescência.

Diante o exposto, é fundamental considerar o cenário brasileiro de violações a esse público, que será agravado com o contingenciamento e a paralisação, decorrentes da

⁶⁷ Nesse sentido: “Essa nova leitura do controle de constitucionalidade implica, sem o abandono dessa dicotomia, o reconhecimento de que a tarefa de velar pelo cumprimento da Constituição não é apenas examinar a compatibilidade entre atos normativos (validade), mas, também, fiscalizar a sua realização pelos agentes públicos (efetividade)” (PEREIRA, 2015, p. 144).

⁶⁸ Nesse sentido: “O STF já admitiu expressamente que as políticas públicas de implementação dos direitos fundamentais podem ser apreciadas em sede de ação direta de inconstitucionalidade por omissão: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1698. Tribunal Pleno, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgado em 25 fev. 2010, DJe 16 abr. 2010: ‘há possibilidade, sim, de a Constituição ser descumprida por uma omissão em relação a políticas públicas que são exigidas das entidades do Poder Público’”.

⁶⁹ FREITAS, Vanessa Dosualdo. **Princípio constitucional da prioridade absoluta e sua densidade normativa: o neoconstitucionalismo e a superação do discurso programático dos direitos fundamentais prestacionais relativos a crianças e adolescentes**. Revista Jurisvox, n. 15, vol. 2, 2014, p. 128-144. Disponível em: <http://jurisvox.unipam.edu.br/documents/48188/581895/Princ%C3%ADpio+constitucional+da+prioridade+absoluta+e+sua+densidade++normativa.pdf>. Acesso em: 20.06.2020.

⁷⁰ Nesse sentido: “Como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento (...) desfrutam de todos os direitos dos adultos que sejam aplicáveis à sua idade e ainda têm direitos especiais decorrentes do fato de que: não têm acesso ao conhecimento pleno de seus direitos; não atingiram condições de defender seus direitos frente às omissões e transgressões capazes de violá-los; não contam com meios próprios para arcar com a satisfação de suas necessidades básicas; não podem responder pelo cumprimento das leis e deveres e obrigações inerentes à cidadania da mesma forma que o adulto, por se tratar de seres em pleno desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e sociocultural” (PEREIRA, Tânia da Silva. Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 25).

omissão por parte da União, do FUNDO CLIMA, em contrariedade à regra constitucional da prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

Por fim, faz-se mister ressaltar que este Egrégio Tribunal Federal, em algumas circunstâncias, já usufruiu de sua capacidade de controle do poder discricionário para determinar o descontingenciamento de Fundos Públicos. O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) exigiu, por meio do julgamento da ADPF nº 347/MC, que a União liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para utilização na finalidade para a qual foi criado, abstando-se de realizar novos contingenciamentos. O Ministro Relator Celso de Mello pontuou que os recursos direcionados ao sistema prisional não podem ter outra destinação:

“Os recursos financeiros que integram o fundo penitenciário nacional têm uma vocação própria, uma destinação específica e com essas medidas de bloqueio de recursos subverte-se a função precípua que justifica a imposição da sanção penal”⁷¹.

O mesmo raciocínio deve ser aplicado; afinal, o funcionamento inadequado do FUNDO CLIMA, aliado ao desmonte de outras políticas e órgãos de proteção ao meio ambiente apontam sistêmica falha estatal.

Em paralelo a isso, no campo dos direitos da criança e do adolescente, constata-se que está explícito nas decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal que a norma da absoluta prioridade do Artigo 227 é “um dos direitos sociais mais expressivos”⁷², revestindo-se de “alto significado social e irrecusável valor constitucional”⁷³, sendo “um dos vetores do sistema jurídico”⁷⁴, consignando “que a Constituição Federal assegura o mais amplo acesso aos direitos de prestação positiva e um particular conjunto normativo-tutelar aos indivíduos em desenvolvimento”⁷⁵, garantindo, assim, a “indiscutível primazia”⁷⁶ dos direitos fundamentais da criança em políticas públicas e orçamentárias do Estado e também de instituições e agentes da sociedade e dos núcleos familiares.

Portanto, entende-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça a compreensão de que a norma da prioridade absoluta deve ser vista como comando normativo forte e vinculante, segundo a qual os direitos fundamentais de crianças devem sempre

⁷¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC/DF - DISTRITO FEDERAL. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicado no DJ de 14/09/2015

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639337 AgR/SP, 2ª Turma. DJ 03.02.2006 Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ de 23.08.2011

⁷³ HC - HABEAS CORPUS 124.682 SÃO PAULO, DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, – Relator Celso de Mello, 2ª turma, p. 6.

⁷⁴ MS 32181 MC / DF - DISTRITO FEDERAL, MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Julgamento: 09/07/2013.

⁷⁵ HC 114469 MC / ES - ESPÍRITO SANTO, MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS, Min. Marco Aurélio.

⁷⁶ RE 1101106 A GR / DF, Relator Celso de Mello, 2ª turma

prevalecer, estabelecendo uma relação de precedência com os direitos de outros indivíduos. Fundamental, portanto, que seja a absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes a regra constitucional que pautar, junto a outros preceitos fundamentais, o presente julgamento.

Nesse segmento, cita-se a Procuradoria Geral da República, ao propor a ADPF 622⁷⁷, arguiu a inconstitucionalidade do Decreto nº 10.003 de 2019, haja visto que suas deliberações inviabilizavam o devido funcionamento e execução das decisões do Conselho Nacional de Direito das Crianças e Adolescentes (Conanda) e, conseqüentemente, das políticas públicas para infância e adolescência no Brasil. No julgamento, o Exmo. Ministro Relator Roberto Barroso, também relator do presente caso, ao conferir liminar pela procedência, reconheceu como inconstitucional uma série de artigos previstos no Decreto e exigiu que o Poder Executivo garantisse todos os mecanismos e recursos para implementação das deliberações do Conanda, restabelecendo assim, todos às medidas necessárias para o devido funcionamento do órgão. Tal precedente, do próprio relator, evidencia a importância desta Suprema Corte chamar o Poder Executivo à responsabilidade pelo cumprimento dos ditames constitucionais, especialmente quando sua conduta, seja comissiva ou omissiva, representa violações aos direitos de crianças e adolescentes assegurados com absoluta prioridade em preceito constitucional - raciocínio este que deve, também, ser aplicado no caso em tela.

Conclui-se, assim, que o reconhecimento de que o Supremo Tribunal Federal está intrincado no dever constitucional compartilhado de absoluta prioridade aponta para o necessário e urgente julgamento pela procedência da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com determinação de providências capazes de contribuir significativamente para a solução das violações apresentadas e proteção das infâncias e adolescências brasileiras.

3.3. Absoluta prioridade, destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas de infância e adolescência e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa.

Com base no Artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, resta evidenciada a absoluta prioridade da infância e da adolescência e, nesse cenário normativo, importante destacar dois pontos em especial que dialogam diretamente com as consequências da paralisação e contingenciamento dos FUNDO CLIMA: a preferência nas políticas sociais e a destinação privilegiada de recursos. Crianças e

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 622 MC/DF - DISTRITO FEDERAL. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO. Publicado no DJ de 03/02/2020

adolescentes devem estar em primeiro lugar no orçamento e, com isso, também nas políticas públicas. Nesse sentido:

“Essa exigência legal é bem ampla e se impõe a todos os órgãos públicos competentes para legislar sobre a matéria, estabelecer regulamentos, exercer controle ou prestar serviços de qualquer espécie para promoção dos interesses e direitos de crianças e adolescentes. A partir da elaboração e votação dos projetos de lei orçamentária já estará presente essa exigência. Assim, também, a tradicional desculpa de ‘falta de verba’ para a criação e manutenção de serviços não poderá mais ser invocada com muita facilidade quando se tratar de atividade ligada, de alguma forma, a crianças e adolescentes”⁷⁸ (grifos da transcrição).

Nesse sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente é assertivo ao determinar, em seu artigo 18, que a responsabilidade em velar pela dignidade infantil é de todos. Ademais, o artigo 70 fixa que é dever de todos prevenir a ocorrência ou ameaça de violação de direitos. Em um olhar que assegure a proteção integral da criança e do adolescente, tais medidas devem não só coibir violações já postas, como também, de maneira protetiva, evitar sua ocorrência. Por fim, é necessário efetivar a garantia de prioridade absoluta da criança e do adolescente, atendendo às previsões de preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e de destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, que terão a função de viabilizar as estratégias e o investimento necessário para o enfrentamento da crise climática.

O que se conclui é que crianças e adolescentes devem também, necessariamente, serem privilegiados no âmbito do orçamento público, de modo que a regra da absoluta prioridade deve balizar a atuação do administrador, orientando a atuação estatal, a qual deve respeitar interesses públicos. Assim:

“A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a intentio legis. [...] As pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização”⁷⁹ (grifos da transcrição).

Nesse segmento, a Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 99.710 de 1990, em seu artigo 4º, estabelece que os Estados Partes

⁷⁸ DALLARI, Dalmo A. (2010): In: **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**, São Paulo: Malheiros, p. 47.

⁷⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. P. 41 e 45/47. Extraído de: FILHO, Marino Pazzaglini. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. Ed. Atlas S.A., 2003. p. 42 e 43.

adotarão todas as medidas com vistas à implementação dos direitos da criança⁸⁰ reconhecidos na Convenção e adotarão tais medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis.

O Comitê sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU)⁸¹, enquanto responsável por monitorar o cumprimento da Convenção sobre os Direitos da Criança e de seus Protocolos Facultativos, pública interpretações das provisões de direitos humanos e sua relação com as crianças: por meio de comentários gerais, unifica o entendimento internacional dos direitos da criança e solidifica parâmetros mínimos de proteção a serem seguidos pelos Estados.

Embora não haja uma vinculação normativa explícita, entende-se que os compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil, especialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança, o vinculam na observância dos comentários gerais, dado que não criam direito novo, mas tão somente interpretam o conteúdo de Convenções.

Diversos comentários, como detalhado a seguir, colocam a priorização orçamentária como estratégia central para a implementação dos direitos de crianças e adolescentes.

O Comentário Geral sobre o papel do orçamento público na realização dos direitos da criança⁸² tem como ponto de partida que os Estados Partes devem adotar todas as medidas possíveis para mobilizar, alocar e gastar recursos financeiros suficientes em prol da infância, de modo que devem adotar medidas ao limite máximo dos seus recursos. Isso inclui que:

“Seja mobilizado, alocado e empregado de forma efetiva recursos públicos suficientes para a plena implementação da legislação, das políticas, e dos programas e orçamentos aprovados; seja planejado, aprovado, aplicado e justificado sistematicamente os orçamentos para os níveis nacional e

⁸⁰ Pela legislação brasileira, é considerada criança a pessoa com idade inferior a 12 anos de idade, e adolescente aquela com idade entre 12 e 18 anos, conforme artigo 2º da Lei 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Destaque-se que, no direito internacional, é considerada criança toda pessoa com até 18 anos de idade, por força da Convenção sobre os Direitos da Criança, da qual o Brasil é signatário e incorporou ao seu ordenamento jurídico por meio do Decreto 99.710 de 1990.

⁸¹ Composto por 18 peritos independentes em mandatos de quatro anos, o Comitê realiza sessões de perguntas e respostas com as respectivas delegações governamentais, diagnosticando a situação das crianças de cada país. O Comitê é responsável pelo monitoramento, que ocorre por meio de exame de relatórios periódicos encaminhados pelos Estados-partes – os quais devem esclarecer as medidas adotadas em cumprimento à Convenção.

⁸² Nesse sentido: “The words “shall undertake” mean that States parties have no discretion as to whether or not to satisfy their obligation to undertake the appropriate legislative, administrative and other measures necessary to realize children’s rights, which includes measures related to public budgets. Hence, all government branches, levels and structures that play a role in devising public budgets shall exercise their functions in a way that is consistent with the general principles of the Convention and the budget principles set out in sections III and IV below. States parties should also create an enabling environment to allow the legislature, judiciary and supreme audit institutions to do the same. States parties should enable budget decision makers at all levels of the executive and the legislative to access the necessary information, data and resources, and build capacity to realize the rights of the child” [**Comentário Geral nº 19 do Comitê dos Direitos da Criança sobre o papel do orçamento público na realização dos direitos da criança (CRC/C/GC/19)**] (grifos da transcrição).

subnacional do Estado, de forma a garantir a efetividade dos direitos das crianças⁸³”.

A comprovação da priorização de crianças e adolescentes não pode ser feita de maneira genérica:

“Se espera que os Estados Partes demonstrem que fizeram todo o esforço possível para mobilizar, alocar e gastar os recursos orçamentários para atender os direitos econômicos, sociais e culturais de todas as crianças”⁸⁴.

Afirma ainda que privilegiar os direitos da criança no orçamento público não é uma escolha política e, sim, um dever:

“Os Estados Partes não terão poder de decidir quanto a cumprir ou não a obrigação de adotar as medidas legislativas, administrativas e de outra natureza, necessárias para atender os direitos da criança, assim como as medidas relacionadas aos orçamentos públicos. Deste modo, todos os poderes, níveis e estruturas de governo que intervêm na elaboração de orçamentos públicos devem exercer suas funções de maneira coerente com os princípios gerais da Convenção”⁸⁵ (grifos da transcrição).

Esse dever deve ser observado, inclusive, em contextos de crises econômicas, de modo que os Estados:

“Não devem adotar medidas deliberadas e retrógradas em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. Os Estados Partes não devem permitir que o nível existente de aproveitamento dos direitos das crianças se deteriore. Em tempos de crise econômica, medidas regressivas só podem ser consideradas após a avaliação de todas as outras opções e garantir que as crianças, especialmente aquelas em situações de vulnerabilidade, sejam as últimas a serem afetadas” (grifos da transcrição)⁸⁶.

Caso contrário, há que se falar em descumprimento da obrigação:

“A corrupção e a má gestão dos recursos públicos na mobilização, alocação e gastos de despesas do Estado representam um fracasso deste último no cumprimento da sua obrigação de utilizar o máximo dos recursos disponíveis” (grifos da transcrição)⁸⁷.

Referido documento fixa ainda como princípios da tomada de decisão orçamentária: (i) consideração primordial do melhor interesse da criança; (ii) não discriminação; (iii) respeito aos direitos à vida e ao livre desenvolvimento; e (iv) direito de participação. Tais princípios, no entanto, são descumpridos cotidianamente no âmbito do orçamento público brasileiro e, especialmente, com o contingenciamento do FUNDO CLIMA, como demonstrado anteriormente.

⁸³ **Comitê sobre os direitos da criança: convenção sobre os direitos da criança/Rede Marista de Solidariedade;** tradução: Alpha Ômega. Curitiba: PUCPress, 2018. Disponível em: http://www.centrodedefesa.org.br/wp-content/uploads/sites/13/2018/07/traducao-comentario-geral_19_versao-digital.pdf. Acesso em: 26.05.2020.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Ibidem.

Por fim, o documento conclui que, para que haja a incorporação efetiva dos direitos da criança nos orçamentos públicos, é preciso que infância seja considerada em todas as etapas do processo orçamentário público – no planejamento, na aprovação, na execução e no acompanhamento.

Outros comentários gerais acerca da Convenção sobre os Direitos da Criança manifestam-se no mesmo sentido. O Comentário Geral sobre medidas gerais de implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança⁸⁸ aponta o orçamento público como instrumento chave para que um país coloque crianças em primeiro lugar e afirma que é fundamental protegê-las inclusive em contexto de crises econômicas. Também, o Comentário Geral sobre o Direito de Crianças terem o seu melhor interesse considerado em primeiro lugar⁸⁹ afirma que é preciso que cada lei, política ou orçamento considere o seu impacto na fruição de direitos de crianças. Da mesma forma, outros Comentários Gerais, ao tratarem de temas essenciais como educação⁹⁰, saúde⁹¹ e combate à violência⁹², além de

⁸⁸ Nesse sentido: “It needs to be linked to national development planning and included in national budgeting; otherwise, the strategy may remain marginalized outside key decision-making processes. The Committee needs to know what steps are taken at all levels of Government to ensure that economic and social planning and decision-making and budgetary decisions are made with the best interests of children as a primary consideration and that children, including in particular marginalized and disadvantaged groups of children, are protected from the adverse effects of economic policies or financial downturns” [**Comentário Geral nº 5 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre medidas gerais de implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC/GC/2003/5)**] (grifos da transcrição).

⁸⁹ Nesse sentido: “With regard to implementation measures, ensuring that the best interests of the child area primary consideration in legislation and policy development and delivery at all levels of Government demands a continuous process of child rights impact assessment to predict the impact of any proposed law, policy or budgetary allocation on children and the enjoyment of their rights” [**Comentário Geral nº 14 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre o direito de crianças terem o seu melhor interesse considerado em primeiro lugar (CRC/C/GC/14)**] (grifos da transcrição).

⁹⁰ Nesse sentido: “Implementation of comprehensive national plans of action to enhance compliance with article 29 will require human and financial resources which should be available to the maximum extent possible” [**Comentário Geral nº 1 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre os objetivos da educação (CRC/GC/2001/1)**] (grifos da transcrição).

⁹¹ Nesse sentido: “In their decisions about budget allocation and spending, States should strive to ensure availability, accessibility, acceptability and quality of essential children’s health services for all, without discrimination. While the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights provides for the progressive realization of economic, social and cultural rights and recognizes the problems arising from limited resources, it imposes on States parties the specific and continuing obligation, even where resources are inadequate, to ‘strive to ensure the widest possible enjoyment of the relevant rights under the prevailing circumstances’” [**Comentário Geral nº 15 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre o direito de crianças usufruírem do mais alto padrão de saúde (CRC/C/GC/15)**]. No mesmo sentido: “Resource constraints should not be used by States parties to justify their failure to take any or enough of the technical or financial measures required” [**Comentário Geral nº 3 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre HIV/AIDS e os direitos da criança (CRC/GC/2003/3)**] (grifos da transcrição).

⁹² Nesse sentido: “Poverty reduction strategies, including financial and social support to families at risk; adequate investment in human, financial and technical resources dedicated to the implementation of a child rights-based and integrated child protection and support system. Human, financial and technical resources needed across different sectors must be allocated to the maximum extent of available resources” [**Comentário Geral nº 13 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre o direito de crianças estarem a salvo de todas as formas de violência (CRC/C/GC/13)**] (grifos da transcrição).

populações especialmente vulneráveis como crianças na primeira infância⁹³, adolescentes⁹⁴, indígenas⁹⁵ e crianças em situação de rua⁹⁶, destacam a necessidade de priorizar crianças no orçamento público.

A despeito da existência de previsões claras – e vinculantes – a respeito da necessidade de contemplar políticas relacionadas a crianças e adolescentes com absoluta prioridade absoluta no orçamento público, é nítido que o contingenciamento e paralisação do FUNDO CLIMA, provocados pela omissão da União, violam tal garantia.

Relevante ainda que o investimento em medidas de adaptação voltadas à criança tem o melhor retorno econômico, criando um efeito cumulativo que evita a necessidade de grandes gastos emergenciais com saúde no futuro, bem como com as lacunas deixadas pela interrupção da educação⁹⁷.

É importante também lembrar que as crianças são a geração que terá que lidar com a herança dos danos climáticos em uma escala nunca antes vista pela humanidade: é inaceitável que suas vozes não sejam ouvidas nesse momento. Averigua-se, portanto, que todas as pessoas merecem proteção contra os impactos negativos das mudanças climáticas; no entanto, as parcelas mais vulneráveis da população devem ser o foco dos esforços de adaptação e mitigação dos eventos climáticos⁹⁸⁹⁹.

⁹³ Nesse sentido: “In order to ensure that young children’s rights are fully realized during this crucial phase of their lives (and bearing in mind the impact of early childhood experiences on their long-term prospects), States parties are urged to adopt comprehensive, strategic and time-bound plans for early childhood within a rights-based framework. This requires an increase in human and financial resource allocations for early childhood services and programmes (...). It is nonetheless important that there be sufficient public investment in services, infrastructure and overall resources specifically allocated to early childhood” [**Comentário Geral nº 7 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre a implementação de direitos na primeira infância (CRC/C/GC/7)**] (grifos da transcrição).

⁹⁴ Nesse sentido: “Transparent budgetary commitments to ensure that adolescents are duly considered when balancing competing spending priorities and complying with the principles of sufficiency, effectiveness, efficiency and equality”. [**Comentário Geral nº 20 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre a implementação dos direitos durante a adolescência (CRC/C/GC/20)**] (grifos da transcrição).

⁹⁵ Nesse sentido: “Measures to combat exploitative child labour furthermore require analysis of the structural root causes of child exploitation, data collection and the design and implementation of prevention programmes, with adequate allocation of financial and human resources by the State party” [**Comentário Geral nº 11 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre crianças indígenas e seus direitos (CRC/C/GC/11)**] (grifos da transcrição).

⁹⁶ Nesse sentido: “States should take measures to address the structural causes of poverty and income inequalities to reduce pressure on and strengthen precarious families, as a means of offering better protection for children and reducing the likelihood of children ending up in street situations. Such measures include: introducing tax and expenditure policies that reduce economic inequalities; expanding fair-wage employment and other opportunities for income generation; introducing pro-poor policies for rural and urban development; eliminating corruption; introducing child-focused policies and budgeting; strengthening child-centred poverty alleviation programmes in areas known for high levels of migration; and offering adequate social security and social protection [**Comentário Geral nº 21 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre crianças em situação de rua (CRC/C/GC/21)**] (grifos da transcrição).

⁹⁷ UNICEF (2007). **The participation of children and young people in emergencies: A guide for relief agencies**. Bangkok: UNICEF.

⁹⁸ Plan International (2010). **Child-centred Disaster Risk Reduction**. London: Plan International.

⁹⁹ Inclusive, é fundamental ouvir a perspectiva das crianças quanto às mudanças climáticas. Crianças são atores importantes dentro de suas comunidades, tendo grande capacidade de catalizar mudanças fundamentais de estilo de vida. A participação de crianças e adolescentes não pode ser somente aludida e a ação para proteger as crianças depende, primeiro, de escutá-la. Save the Children (2010). **Right to a future: Climate change negotiations must be accountable to children**. London: Save the Children.

3.4. Violações a diplomas internacionais.

Conforme demonstrado a seguir, há inúmeras disposições normativas que asseguram a proteção especial que se dá aos direitos de crianças e adolescentes. Cada violação de direitos – especialmente à vida, à saúde, à alimentação e ao meio ambiente equilibrado – exige determinada ação estatal para que seja combatida. É portanto necessário obrigar o Estado a tomar as referidas providências, de modo a assegurar os direitos da criança e do adolescente com absoluta prioridade.

O Dia de Discussão Geral (Day of General Discussion) promovido pelo Comitê sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas em 2016¹⁰⁰ foi inteiramente dedicado ao tema dos direitos da criança em relação ao meio ambiente. Entre os seus objetivos, foram incluídas as “obrigações dos Estados quanto aos direitos da criança a um meio ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável”, o que evidencia a responsabilidade estatal em assegurar medidas capazes de mitigar ou reverter os efeitos de mudanças climáticas, especialmente em crianças e adolescentes. Inclusive, o Comitê sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) também já reconheceu uma variedade de questões ambientais como fatores importantes e necessários para garantir a plena realização do leque de direitos garantido às crianças pela Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁰¹.

Outro instrumento relevante a que o Brasil aderiu é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado por meio do Decreto 591 de 1992. O Pacto, dentre outras previsões, positiva o compromisso de adotar medidas, até o máximo de recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais¹⁰², dentre os quais se inclui o direito ao meio ambiente. Ainda, fixa que os Estados parte devem adotar medidas especiais de proteção e de assistência em prol de todas as crianças e adolescentes e protegê-las contra a exploração econômica e social¹⁰³, inclusive visando à diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças¹⁰⁴ - todos

¹⁰⁰ UNITED NATIONS: HUMAN RIGHTS. **Day of General Discussion: "Children's Rights and the Environment". Office of the High Commissioner.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/pages/discussion2016.aspx>. Acesso em: 16.06.2020.

¹⁰¹ Center for International Environmental Law (CIEL). **The Right to a Healthy Environment in the Convention on the Rights of the Child. 2016.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2016/CIEL.pdf>. Acesso em: 16.06.2020.

¹⁰² Conforme artigo 2º.

¹⁰³ Conforme artigo 10.

¹⁰⁴ Conforme artigo 12.

compromissos que se tornam ainda mais necessários em um contexto de mudança climática e ameaça aos direitos da criança.

Por fim, cita-se a sua adesão do Brasil aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Parte da Agenda 2030 - um plano global composto por 17 objetivos e 169 metas a serem alcançados até 2030, pelos 193 países membros da Organização das Nações Unidas -, os Objetivos e metas são compromissos efetivos em estimular a ação para os próximos anos em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta¹⁰⁵. Os ODS são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Dessa forma, todos eles se relacionam em algum grau à ação contra os impactos das mudanças climáticas. Especificamente, o Objetivo n. 13 abarca a ação contra a mudança global do clima; não menos importantes, porém, são os objetivos que focam na erradicação da pobreza (objetivo 1) e na garantia de direitos fundamentais como saúde e bem estar (objetivo 3), água potável e saneamento (objetivo 6) e cidades e comunidades sustentáveis (objetivo 11) - todos compromissos assumidos pelo Brasil que impactam a proteção às crianças e aos seus direitos à saúde e à vida, à alimentação e ao meio ambiente.

Cabe também ressaltar que é pelo descumprimento de direitos assegurados internacionalmente, especialmente no âmbito da Convenção sobre os Direitos da Criança, que catorze crianças apresentaram uma queixa ao Comitê de Direitos da Criança, conforme autoriza artigo 5 do Terceiro Protocolo Opcional à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, nos termos detalhado no documento ora juntado (doc. 10).

No caso, alega-se que os países Argentina, Brasil, França, Alemanha e Turquia estão deliberadamente omitindo ou agindo contrariamente ao que se comprometeram a fazer no Acordo de Paris. Dessa maneira, os países estariam violando as disposições da Convenção sobre os Direitos da Criança, especialmente os direitos à vida, saúde e cultura.

A petição descreve os efeitos concretos que as mudanças climáticas têm sobre as crianças, como asma devido à poluição do ar e doenças como dengue e Chikungunya. Em relação ao contexto brasileiro, especificamente, a petição alega que o atual governo está desmantelando ativamente a regulamentação, políticas e orçamento ambientais. Ele cita os cortes drásticos no orçamento do Ministério do Meio Ambiente, as tentativas de mudar o Código Florestal, as mudanças no Conselho de Meio Ambiente e assim por diante. Ele também afirma que o Brasil dobrou os subsídios aos combustíveis fósseis desde 2007 e que os investimentos em energia estão concentrados principalmente em fontes não renováveis e

¹⁰⁵ **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 23.06.2020.

que o país está entre os maiores emissores de carbono do mundo, na 22ª posição. A petição também destaca o aumento da queima e desmatamento da Amazônia. Conclui-se que existe uma responsabilidade do Estado brasileiro, que gera prejuízos não só a seus cidadãos como também à comunidade internacional como um todo.

Com isso, a denúncia solicita ao Comitê de Direitos da Criança: (i) declarar que a mudança climática é uma crise dos direitos da criança; (ii) declarar que os cinco países são responsáveis pela crise climática porque ignoram as evidências científicas sobre prevenção e mitigação; (iii) declarar que os países estão violando os direitos da criança, especialmente os direitos à vida, saúde, cultura; (iv) aconselhar os países a revisar e alterar suas políticas e leis; (v) recomendar maior cooperação internacional e medidas vinculativas; e (vi) recomendar que as crianças sejam ouvidas.

Imperativo também que esta Suprema Corte, diante da oportunidade que se apresenta na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, chame o Estado brasileiro à responsabilidade de respeitar o meio ambiente e os direitos de crianças e adolescentes, como fixam normativas nacionais e internacionais.

3.5. O papel do Sistema de Justiça na garantia da absoluta prioridade dos direitos e melhor interesse de crianças e adolescentes.

Para que a regra constitucional da absoluta prioridade passe de fato transformar a realidade, não há dúvida de que um Sistema de Justiça atuante tem plenas condições de chamar à responsabilidade o Poder Público quando este se omite em cumprir seus deveres legais e constitucionais ou quando pratica ações ou emite normativas contrárias aos direitos de crianças e adolescentes, como é o caso do contingenciamento e paralisação do FUNDO CLIMA.

Ao colocar crianças e adolescentes como absoluta prioridade no Artigo 227 da Constituição Federal se fez uma importante escolha política: o melhor interesse da criança e do adolescente em primeiro lugar é um projeto da nação brasileira, positivado por iniciativa popular. Fundamental, portanto, que decisões judiciais coloquem, de fato, os direitos de crianças e adolescentes como interesses prioritários.

Nesse sentido, conforme supracitado, já há jurisprudência positiva do próprio Supremo Tribunal Federal, o qual exerceu em mais de uma oportunidade controle jurisdicional da discricionariedade administrativa de modo a efetivar os direitos da criança e do

adolescente com base na norma da prioridade absoluta presente no Artigo 227 da Constituição Federal, especialmente em relação ao orçamento público.

A responsabilidade de assegurar o adequado funcionamento do FUNDO CLIMA, cabe tanto aos Poderes Executivo e Legislativo, quanto ao Judiciário, que têm o dever de assegurar que o Estado brasileiro cumpra seus deveres constitucionais, especialmente a efetivação da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes.

Neste seguimento, eventual descumprimento da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente no âmbito do orçamento, devem ser coibidas judicialmente:

“Deve o julgador, portanto, extrair a força normativa da Constituição, ressaltando que (...) o sentido da proposição normativa é aquele determinado pelo povo, verdadeiro detentor do poder, sendo fácil concluir que deve a interpretação da norma ocorrer com base na realidade social, ficando clara, no caso de direitos fundamentais das crianças e adolescentes, a necessidade de trabalho intenso por parte de todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, com o objetivo de concretizar os preceitos estabelecidos na Constituição da República”¹⁰⁶ (grifos da transcrição).

Assim, no caso, importante considerar:

“[...] o juízo discricionário, além de necessitar de sustentáculo normativo, tem de ser, na escolha do tipo de ação ou solução aplicável aos casos concretos, ético, razoável e eficiente, ou melhor, comprometido sempre com o dever jurídico de boa gestão administrativa, que exige a aplicação não de qualquer medida ou solução, em abstrato, admitida pela norma, mas a melhor ou mais adequada medida ou solução para atingir a finalidade da lei e satisfazer, desse modo, aos reclamos concretos e legítimos da sociedade. [...] Todos os atos administrativos estão vinculados ou subordinados à lei (princípios constitucionais expressos ou implícitos e normas jurídicas deles decorrentes). [...] Todos os atos administrativos, portanto, são atos jurídicos suscetíveis de controle judicial irrestrito”¹⁰⁷ (grifos da transcrição).

Conclui-se, assim, que a regra da prioridade absoluta deve ser aplicada pelos poderes estatais, invariavelmente, em favor de crianças e adolescentes, sob o risco de violação à Constituição Federal. Portanto:

“Cada oportunidade em que o Administrador deixa de priorizar as políticas públicas da área da infância e da adolescência ou não destina recursos orçamentários para a execução das medidas já existentes, está ferindo o texto

¹⁰⁶ PEREIRA JR., Marcus Vinícius. **Orçamento e políticas públicas infanto-juvenis: fixação de planos ideais de atuação para os atores do sistema de garantia de direitos das crianças e adolescentes.** Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 33.

¹⁰⁷ FILHO, Marino Pazzagliani. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública.** Ed. Atlas S.A., 2003. p. 92 e 93.

da lei e, em consequência, os dispositivos constitucionais que lhe dão amparo¹⁰⁸ (grifos da transcrição).

Evidente, no caso em tela, que o Egrégio Supremo Tribunal Federal não deve se manter inerte diante da violação de direitos decorrente da paralisação e contingenciamento do FUNDO CLIMA, gerados pela omissão da união e que afetam diretamente crianças e adolescentes e violam Artigo 227 da Constituição Federal, especialmente se considerarmos que a norma de absoluta prioridade compreende também a preferência em políticas públicas e o privilégio na destinação orçamentária a crianças e adolescentes, nos termos do artigo 4º, parágrafo único, alíneas c e d do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Insta ressaltar que o país e quase a totalidade do mundo vivem situação excepcional diante da pandemia da COVID-19, e o papel desta Corte Suprema para dirimir conflitos e reparar direitos nesse contexto está sendo ainda mais relevante e fundamental para ao menos mitigar violações de direitos e garantir a continuidade de políticas públicas relevantes.

Portanto, um Sistema de Justiça atuante tem plenas condições de chamar à responsabilidade o poder público quando este se omite em cumprir seus deveres legais e constitucionais ou quando pratica ações contrárias aos direitos de crianças e adolescentes, bem como a contra a diversos outros preceitos fundamentais, como se verifica no caso em tela, em que o Poder Público contingenciamento e paralisação do FUNDO CLIMA, e consequentemente, viola o melhor interesse de crianças e adolescentes.

4. Conclusão e pedidos.

Ante o exposto e, preenchidos os requisitos que demonstram a relevância da matéria, a repercussão social da controvérsia e a representatividade adequada, requer-se a admissão do **Instituto Alana**, através do programa Prioridade Absoluta no presente pleito, na qualidade de *amicus curiae*, franqueando-se o exercício das faculdades inerentes a essa função, entre as quais a futura apresentação de memoriais, a sustentação oral dos argumentos em Plenário e a participação em audiência pública sobre o tema abordado na presente demanda.

Vale ressaltar que, diante da regra constitucional da prioridade absoluta dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, em quaisquer circunstâncias, deve ser assegurado o seu melhor interesse em primeiro lugar. No caso em questão, a omissão da

¹⁰⁸ VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafio e conquistas**. In: SILVEIRA, Mayra; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Normas Constitucionais de Proteção à Criança e ao Adolescente: Uma questão de eficácia ou de desrespeito?**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. cap. 5., p. 129.

União, tanto por não apresentar Plano Anual de Aplicação de Recursos quanto por não desempenhar os valores existentes, cenário que proporciona o contingenciamento e paralisação do FUNDO CLIMA, configuram violações de uma série de direitos fundamentais assegurados com absoluta prioridade a crianças e adolescentes.

Deste modo, o cenário de contingenciamento e paralisação do FUNDO CLIMA viola a regra da prioridade absoluta das crianças do Artigo 227 da Constituição Federal, ensejando, portanto, o reconhecimento de uma falha sistêmica em promover a aplicação da lei e a garantia do direito de crianças e adolescentes.

Respeitosamente, requer-se, a procedência de todos os pedidos veiculados na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, especialmente para que seja determinado, liminarmente e confirmado ao final:

- a) Determinar à União que tome as medidas administrativas necessárias para reativar funcionamento do FUNDO CLIMA com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária (abrangidas as modalidades não reembolsável e reembolsável de atuação do Fundo), permitindo sua captação por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico;
- b) Determinar à União, através do Ministério do Meio Ambiente, que apresente em até 30 (trinta) dias o Plano Anual de Aplicação de Recursos do FUNDO CLIMA para o ano de 2020, e se abstenha de não elaborar os Planos subsequentes, relativos aos anos de 2021 e 2022;
- c) Determinar à União que se abstenha de contingenciar novamente recursos do FUNDO CLIMA nos próximos orçamentos a serem apresentados.

Reforça-se que, diante da regra constitucional da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes, tem-se que, em quaisquer circunstâncias, deve ser assegurado o melhor interesse de crianças e adolescentes, o qual, no contexto de contingenciamento do FUNDO CLIMA, significa garantir, com absoluta prioridade, a manutenção e funcionamento de políticas voltadas ao enfrentamento de mudanças climáticas, bem como a disponibilização dos recursos que têm em caixa, para que sejam utilizados para políticas públicas.

Nesse segmento, solicita-se que seja declarada a inconstitucionalidade do comportamento omissivo lesivo do Poder Público em não dar andamento ao funcionamento sistemático do FUNDO CLIMA, seja pela não liberação dos recursos autorizados na lei

orçamentária, seja pela não apresentação do Plano Anual de Aplicação de Recursos, vedando-se novos atos omissivos que venham a ser feitos nas programações futuras, em respeito ao pacto federativo e aos direitos fundamentais relativos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos povos indígenas.

Requer-se, por fim, que as intimações dos atos processuais sejam realizadas em nome de Thaís Nascimento Dantas (OAB/SP 377.516) e Pedro Affonso Duarte Hartung (OAB/SP 329.833).

São Paulo, 10 de julho de 2020.

Instituto Alana
Prioridade Absoluta

Relação de documentos anexados.

Documento 1: Procurações.

Documento 2: Estatuto Social e Ata da Assembleia que elegeu a diretoria do **Instituto Alana**. **Documento 3:** Relatório de atividades do **Instituto Alana**.

Documento 4: Comprovação de que o **Instituto Alana** integra o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Documento 5: Comprovação de que o **Instituto Alana** integra a Comissão de Liberdade de Expressão do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Documento 6: Comprovação de que o **Instituto Alana** integra o Comitê Gestor da Política de Classificação Indicativa.

Documento 7: Comprovação de que o **Instituto Alana** integra o Conselho Consultivo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, representado pela Diretora Isabella Henriques.

Documento 8: Comprovação de que o **Instituto Alana** integra a Parceria Global da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes x

Documento 9: Comprovação de que o **Instituto Alana** recebeu homenagem do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

Documento 10: Queixa apresentada por catorze crianças ao Comitê de Direitos da Criança.