

## **INDICAÇÃO Nº 84/2025.**

### **Considerações à luz da Declaração do Rio de Janeiro e da atuação do Conselho Civil do BRICS**

**Matéria: BRICS. América Latina. Governança global. Reforma das instituições multilaterais. Direitos da integração. Cooperação Sul-Sul. Participação da sociedade civil. Conselho Civil do BRICS. Grupos de Trabalho. Papel do Brasil após a presidência e a XVII Cúpula do BRICS, Rio de Janeiro, 2025.**

**PALAVRAS-CHAVE: BRICS - AMÉRICA LATINA - GOVERNANÇA GLOBAL CONTEMPORÂNEA.**

#### **I. DELIMITAÇÃO DO OBJETO E CONTEXTO GERAL**

Submete-se à apreciação, a requerimento da Ilustríssima Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, Dra. Rita Cortez, no contexto da 23ª Sessão Ordinária, realizada em 19 de setembro de 2025, a análise da relevância jurídica, institucional e política do BRICS — composto por Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Indonésia e Irã — no cenário internacional contemporâneo. O cumprimento ocorre em resposta à Indicação nº 84/2025, de autoria da Dra. Elian Pereira de Araújo.



O parecer confere especial enfoque à América Latina, considerando a nova configuração do agrupamento após a realização da XVII Cúpula, ocorrida no Rio de Janeiro, em julho de 2025, bem como os compromissos assumidos na Declaração do Rio de Janeiro. Tal documento reafirma a cooperação entre países do Sul Global com vistas ao fortalecimento de uma governança internacional mais inclusiva, representativa e orientada ao desenvolvimento sustentável.

O exame ora proposto orienta-se pela leitura institucional e jurídica do BRICS enquanto arranjo de cooperação internacional dotado de crescente densidade normativa indireta, cuja atuação impacta, direta ou reflexamente, a conformação dos direitos da integração, a arquitetura do multilateralismo contemporâneo e os espaços de participação da sociedade civil organizada<sup>1</sup>.

A emergência de tais arranjos insere-se em contexto mais amplo de transformação da ordem internacional, caracterizado pela progressiva superação de modelos estritamente hegemônicos e pela valorização do pluralismo institucional e normativo no plano global<sup>2</sup>.

## II. O PAPEL INSTITUCIONAL DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

O Instituto dos Advogados Brasileiros, fundado em 1843 e historicamente vinculado aos grandes debates constitucionais e internacionais do País, reúne condições institucionais e técnico-jurídicas para contribuir de forma qualificada com as reflexões relativas ao BRICS, atuando como espaço independente de produção de conhecimento aplicado e de interlocução institucional com os poderes públicos.

A elaboração de parecer jurídico-institucional sobre o BRICS, com foco na Declaração do Rio de Janeiro e na atuação do Conselho Civil, reforça o papel da advocacia institucional como mediadora entre sociedade civil, Estado e ordem internacional, em consonância com a tradição humanista do direito internacional brasileiro<sup>12</sup>.

---

<sup>1</sup> SHAW, Malcolm N. Direito internacional. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

<sup>2</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A Humanização do Direito Internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 423 p.

### III. O BRICS COMO ARRANJO INSTITUCIONAL DO SUL GLOBAL

O BRICS consolidou-se, ao longo das últimas duas décadas, como um dos mais relevantes mecanismos de coordenação entre países em desenvolvimento, inserindo-se, sob a ótica conceitual do Direito da Integração, no campo dos arranjos intergovernamentais de cooperação estruturada.

O exame ora proposto orienta-se pela leitura institucional e jurídico-sistemática do BRICS, doravante referido como “aglomerado”, ou “arranjo intergovernamental”, expressões empregadas ao longo deste parecer como equivalentes técnico-designativas do referido agrupamento de Estados, sem prejuízo de sua denominação formal.

O aglomerado, ou arranjo intergovernamental, não possui definição internacional clássica. Em outros termos, não se refere a tratado constitutivo formal, ou personalidade jurídica própria; tampouco refere-se a processo de integração em sentido estrito, caracterizado por delegação de competências ou produção normativa supranacional. Configura-se, antes, como plataforma de articulação política, econômica e institucional de natureza flexível, progressiva e adaptativa, cuja institucionalização ocorre por meio de agendas permanentes, planos de ação e mecanismos técnicos de coordenação alinhados com o paradigma soberano tradicional.

Sua singularidade reside precisamente na capacidade de operar fora dos modelos rígidos de integração profunda, preservando integralmente a soberania decisória de seus membros, mas promovendo coordenação estável e reiterada em torno de objetivos comuns.

À luz da dogmática integracionista, o BRICS aproxima-se de um modelo de integração por coordenação, no qual a convergência normativa decorre precipuamente da harmonização político-diplomática progressiva, em detrimento da clássica imposição jurídica vinculante.

Essa dinâmica permite ao aglomerado influenciar a agenda internacional em temas centrais como desenvolvimento, financiamento, inovação, sustentabilidade e reforma da governança global, ainda que sem instituir ordem jurídica autônoma.

Embora não produza, em regra, obrigações juridicamente vinculantes nos moldes do direito internacional convencional, o agrupamento exerce influência normativa indireta

por meio de declarações conjuntas, planos de ação plurianuais, coordenação regulatória e atuação de instituições financeiras vinculadas, cujos efeitos podem repercutir na formulação de políticas públicas nacionais e na harmonização progressiva de entendimentos entre os Estados participantes<sup>3</sup>.

#### IV. A XVII CÚPULA DO RIO DE JANEIRO E A MATURAÇÃO POLÍTICA DO BRICS

A XVII Cúpula do BRICS representou momento de inflexão relevante em sua trajetória, não apenas pelo alargamento de sua base de parceiros e membros, mas sobretudo pela consolidação política de uma agenda mais articulada ao seu papel no sistema internacional contemporâneo.

A Declaração do Rio de Janeiro reflete essa maturação. Esses processos decisórios globais externam perfil mais sofisticado ao reafirmar compromissos com a reforma das instituições multilaterais, a defesa do direito internacional, a centralidade da Organização das Nações Unidas e a necessidade de maior representatividade dos países em desenvolvimento, em especial da África e da América Latina<sup>5</sup>.

Observa-se, nesse contexto, o deslocamento do BRICS que, se outrora sustentava postura predominantemente reativa, desloca-se atualmente para postura mais propositiva. Ainda que de forma cautelosa, o aglomerado passou a orientar-se pela construção de alternativas institucionais complementares - e não substitutivas à ordem internacional vigente-, fenômeno característico do uso estratégico de instrumentos de *soft law*<sup>6</sup>.

#### V. O BRASIL E A AMÉRICA LATINA NO ÂMBITO DO BRICS

A posição do Brasil no BRICS reveste-se de singularidade estratégica, pois o País reúne a condição de membro fundador do agrupamento e, ao mesmo tempo, desempenha papel central na articulação de sua agenda com a América Latina.

---

<sup>3</sup> ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Hard and soft law in international governance. *International Organization*, v. 54, n. 3, p. 421–456, 2000.

Tal condição impõe ao Estado brasileiro responsabilidade acrescida na tradução das demandas regionais para a agenda global do grupo.

A presidência brasileira e a condução da XVII Cúpula evidenciaram capacidade diplomática e sensibilidade institucional ao inserir, de forma consistente, temas como inclusão social, redução das desigualdades, sustentabilidade ambiental e cooperação para o desenvolvimento no centro das discussões multilaterais<sup>7</sup>.

Não obstante, cumpre reconhecer que a América Latina ainda enfrenta desafios estruturais para consolidar presença efetiva e contínua nos mecanismos decisórios do BRICS. Essa realidade exige do Brasil atuação estratégica permanente, fundada menos em retórica e mais em articulação técnica, jurídica e institucional<sup>8</sup>.

## VI. DIREITOS DA INTEGRAÇÃO, GOVERNANÇA MULTINÍVEL E O PAPEL DO BRASIL NOS BRICS

Sob a perspectiva do Direito da Integração, tal como delineado na tradição latino-americana sistematizada por Fernández Reyes<sup>4</sup>, o fenômeno integracionista não se reduz à mera cooperação episódica entre Estados. Ele pressupõe, antes de tudo, um processo estruturado de aproximação, dotado de permanência institucional, objetivos comuns definidos, e produção normativa própria, ainda que de intensidade variável.

À luz da teoria geral da integração regional, tal configuração insere-se no campo das experiências de integração funcional de baixa formalização jurídica, nas quais a convergência entre os Estados decorre da harmonização progressiva de políticas públicas e da coordenação estratégica. A atuação do BRICS, nessa lógica, não se pauta pela produção de normas dotadas de aplicabilidade direta e imediata nos ordenamentos jurídicos e administrativos internos.

Trata-se de modelo que preserva integralmente a soberania formal dos Estados-membros, mas que produz efeitos jurídicos indiretos relevantes, seja pela formação de expectativas legítimas no plano internacional, seja pela indução de ajustes regulatórios internos.

---

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ REYES, J. E. Los procesos de integración latinoamericanos en la actualidad. Revista de Derecho, v. 11, n. 21, p. 31–43, 2012.

A governança desenvolvida no âmbito do BRICS estrutura-se, portanto, segundo lógica multinível desprovida de supranacionalidade. Não há órgão dotado de autoridade decisória autônoma com competência para impor obrigações jurídicas aos Estados. Há, contudo, mecanismos institucionais permanentes de coordenação, fóruns técnicos especializados, agendas plurianuais e instrumentos financeiros próprios, que conferem estabilidade e previsibilidade à atuação conjunta.

Tal modelo exige elevada capacidade técnica e institucional dos Estados participantes, sob pena de assimetrias funcionais que comprometam a efetividade dos compromissos assumidos.

Nesse contexto, o papel do Brasil reveste-se de especial relevo jurídico-institucional. Como membro fundador e único representante latino-americano entre os membros originários, o País assume posição estratégica na articulação entre a agenda do Sul Global e os compromissos regionais já assumidos no espaço latino-americano.

Incumbe-lhe assegurar compatibilidade entre as diretrizes emanadas do BRICS e os deveres decorrentes de outros processos integracionistas dos quais participa. Deve-se conferir especial atenção à prevenção de sobreposição normativa, de fragmentação regulatória e de conflitos de obrigações internacionais<sup>5</sup>.

Cumpra igualmente ao Estado brasileiro proceder à adequada internalização dos compromissos assumidos no âmbito do BRICS, observando os parâmetros constitucionais relativos à celebração de atos internacionais, à repartição de competências e à preservação dos princípios estruturantes da ordem econômica e da soberania nacional. A flexibilidade institucional do arranjo não exonera o poder público do dever de conferir segurança jurídica e coerência sistêmica às políticas implementadas em decorrência das deliberações conjuntas.

Conclui-se, assim, que o BRICS representa forma contemporânea de coordenação intergovernamental estruturada, juridicamente distinta dos modelos clássicos de integração profunda, mas dotada de crescente impacto normativo indireto. O desempenho brasileiro nesse contexto deve orientar-se por critérios de coerência constitucional, previsibilidade normativa e responsabilidade institucional, de modo a consolidar

---

<sup>5</sup> LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

governança multinível compatível com o ordenamento jurídico interno e com os compromissos internacionais do Estado brasileiro.

## VII. O CONSELHO CIVIL DO BRICS E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A institucionalização e o fortalecimento do Conselho Civil do BRICS, especialmente no contexto da presidência brasileira em 2025, revestem-se de importância jurídica e institucional expressiva, sendo aptos a transformar, de maneira concreta, os processos de governança multilaterais.

O marco institucional ocorrido no Palácio do Itamaraty, quando representantes de movimentos sociais e organizações não governamentais tiveram espaço formal para apresentar propostas diretamente aos sherpas — principal instância técnica de negociação do BRICS — ultrapassa a dimensão meramente simbólica, configurando inovação institucional relevante, que, até então, não concebera canal estruturado de interlocução entre sociedade civil organizada e negociadores estatais<sup>6</sup>.

Esse diálogo inédito, ao permitir que grupos representativos apresentassem demandas articuladas sobre temas como industrialização do Sul Global, políticas sociais, igualdade de gênero, participação da juventude e fortalecimento do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) como instrumento de financiamento de desenvolvimento, demonstra que, embora permaneça formalmente consultivo, o Conselho Civil passou a exercer influência programática relevante na conformação da agenda do BRICS.

A iniciativa brasileira de inclusão social no processo decisório do BRICS, além de reconhecer a legitimidade social das demandas populares, cria condições para que a governança do aglomerado reflita, de forma mais próxima, as aspirações de parcelas significativas da sociedade civil dos países membros.

Do ponto de vista técnico-jurídico, essa configuração representa avanço substancial em relação ao papel tradicional de fóruns de sociedade civil no multilateralismo clássico.

---

<sup>6</sup> BRICS. Sociedade civil no BRICS: Brasil promove diálogo inédito para alinhar políticas às reivindicações populares. Brasília, 17 dez. 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/sociedade-civil-no-brics-brasil-promove-dialogo-inedito-para-alinhar-politicas-as-reivindicacoes-populares>. Acesso em: 10 fev. 2026.

Observa-se a inauguração de um canal de interlocução direta aos sherpas e, por meio deles, com as instâncias de formulação de políticas do BRICS. Tal avanço decorre da conjunção de critérios de representatividade institucional e alinhamento com as prioridades definidas pela presidência brasileira, incluindo conselhos setoriais e grupos de ativismo social em pé de igualdade formal com os conselhos empresariais e técnicos.

Cumprir conferir especial relevo às propostas atinentes à igualdade de gênero apresentadas diretamente aos sherpas. No âmbito do referido diálogo institucionalizado, nota-se que tal iniciativa não se limita à dimensão retórica de inclusão social, mas projeta-se como vetor estruturante de políticas públicas com impacto transversal nas agendas de desenvolvimento, financiamento, inovação e governança digital.

A incorporação qualificada da pauta de gênero no processo deliberativo do BRICS revela amadurecimento normativo do arranjo intergovernamental ao reconhecer que o desenvolvimento sustentável e a estabilidade econômica demandam enfrentamento das desigualdades estruturais que afetam mulheres, notadamente no acesso ao crédito, à tecnologia, à educação e aos espaços de decisão.

A atuação brasileira na promoção desse diálogo inédito não apenas legitima, ao nível institucional, a participação da sociedade civil no âmbito do BRICS, como também contribui para a construção de um padrão de governança mais inclusiva e responsiva.

Essa integração institucional da sociedade civil coaduna com a compreensão contemporânea de governança multinível, na qual a interlocução entre Estados e atores não estatais enriquece o processo de formação normativa, ainda que em regimes intergovernamentais de natureza flexível.

Ressalta-se, ainda, que a efetividade desse novo estágio de participação dependerá da institucionalização contínua de tais canais, o que já ocorreu com o Conselho Civil do BRICS, especialmente após sua formalização durante a XVI Cúpula, no ato da Declaração de Kazan, em outubro de 2024<sup>7</sup>.

A preservação dessa interlocução, com continuidade técnica e institucional ao longo das presidências subsequentes, representa trajetória concreta para ampliar a legitimidade

---

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração final da XVI Cúpula do BRICS – Kazan, Rússia, 22 a 24 de outubro de 2024. Brasília: MRE, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xvi-cupula-do-brics-2013-kazan-russia-22-a-24-de-outubro-de-2024-declaracao-final](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xvi-cupula-do-brics-2013-kazan-russia-22-a-24-de-outubro-de-2024-declaracao-final). Acesso em: 23 fev. 2026.

social das decisões do BRICS e fortalecer a governança global em consonância com os objetivos do Sul Global

## VIII. INOVAÇÃO, TECNOLOGIA E GOVERNANÇA DIGITAL

O Plano de Ação do BRICS para Inovação 2025–2030 o insere no debate contemporâneo sobre tecnologias estratégicas, soberania digital e inteligência artificial, temas que já impactam profundamente a economia, a segurança e os direitos fundamentais.

Para o Brasil, essa agenda oferece oportunidades relevantes de cooperação normativa e tecnológica, mas igualmente impõe cautela diante das assimetrias estruturais existentes e dos riscos potenciais a direitos fundamentais e à tutela de dados pessoais, exigindo compatibilidade estrita com os princípios do Estado Democrático de Direito<sup>11</sup>.

## IX. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o BRICS constitui espaço relevante de articulação do Sul Global, com impactos jurídicos e institucionais crescentes, cuja compreensão demanda análise técnica rigorosa, ancorada em fundamentos jurídicos objetivos e em avaliação institucional responsável.

A presidência brasileira e a XVII Cúpula do Rio consolidaram o protagonismo do Brasil, especialmente no diálogo com a América Latina, mas impõem ao país a responsabilidade de manter atuação consistente, juridicamente fundamentada e institucionalmente responsável.

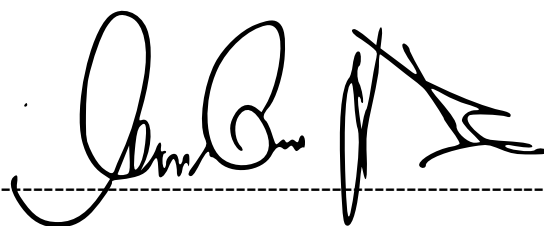
Nesse contexto, a iniciativa do Instituto dos Advogados Brasileiros de elaborar e encaminhar parecer técnico às autoridades competentes revela-se oportuna e adequada, contribuindo para o fortalecimento da posição brasileira nos fóruns internacionais e para a qualificação do debate sobre a governança global contemporânea.

## X. ENDEREÇAMENTOS



O presente parecer destina-se, por intermédio da Ilustríssima Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, Dra. Rita Cortez, ao Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira, à Secretária-Geral das Relações Exteriores, Embaixadora Maria Laura da Rocha, e ao Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais da Secretaria -Geral da Presidência da República, Senhor Gustavo da Cunha Westmann, diplomata responsável pela coordenação do BRICS no âmbito da Presidência da República, com o propósito de oferecer contribuição técnico-jurídica qualificada à formulação, consolidação e aperfeiçoamento das diretrizes estratégicas da política externa brasileira relacionadas ao agrupamento, em estrita consonância com os fundamentos constitucionais que regem a atuação internacional do Estado brasileiro.

É o parecer.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters, positioned above a horizontal dashed line.

**MARINA PANTOJA**