

A cooperação direta interinstitucional como modelo complementar à cooperação jurídica internacional tradicional: análise da experiência da Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República (2017-2025)

Direct inter-institutional cooperation as a complementary model to traditional international legal cooperation: analysis of the experience of the International Cooperation Secretariat of the office of the Prosecutor General of Brazil (2017-2025)

Recebido em 20.03.2026 | Aprovado em 07.04.2026
<https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2026.n66.e-66tc02>

Aline Maria Dias Bastos

<http://lattes.cnpq.br/6363856635869578>

Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) em cotutela com a Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela USP. Especialista em Direito Tributário pelo Centro de Extensão Universitária de São Paulo (CEU). Pós-Graduada em Integração Euro-Afro-Americana pela Universidade Lusíada de Lisboa. Analista do Ministério Público da União, atualmente lotada na Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da Procuradoria-Geral da República.

Resumo: A crescente transnacionalização da criminalidade impôs novos desafios ao sistema de justiça. A doutrina especializada tem-se concentrado nos mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional, por meio de canais diplomáticos e de autoridades centrais, cuja morosidade e rigidez são amplamente criticadas. A doutrina carece de sistematização de modelos

complementares, como a cooperação direta interinstitucional. O presente artigo investiga em que medida a cooperação direta interinstitucional da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da Procuradoria-Geral da República (PGR) constitui um modelo complementar eficaz aos mecanismos tradicionais. O objetivo é analisar a experiência da SCI da PGR no período de 2017 a 2025, avaliando os fundamentos jurídicos, a eficácia prática e a inserção em redes multilaterais. Metodologicamente, trata-se de pesquisa aplicada, qualitativa, quantitativa, descritivo-analítica e comparativa, a qual utiliza dados oficiais da SCI da PGR sobre Pedidos Internacionais de Informação (PIIs) ativos e passivos, complementando-os com dados comparativos de Procedimentos de Cooperação Internacional (PCIs), por via da autoridade central. Os resultados revelam que os PIIs são 6 a 15 vezes mais céleres que os PCIs tradicionais, com taxas de cumprimento de 86,7% (ativos) e 93,9% (passivos). Predominam a localização de investigados, os antecedentes criminais, os crimes de lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas. A geografia demonstrou forte integração com a América do Sul, a América do Norte e Portugal. Conclui-se que a cooperação direta interinstitucional se consolida como modelo complementar legítimo e eficaz, contribuindo para um “terceiro modelo” de cooperação jurídica internacional.

Palavras-chave: cooperação jurídica internacional; cooperação direta interinstitucional; Ministério Público Federal; criminalidade transnacional; redes de cooperação internacional.

Abstract: *The growing transnationalization of crime has imposed new challenges on the justice system. Specialized doctrine has focused on traditional mechanisms of international legal cooperation, through diplomatic channels and central authorities, whose slowness and rigidity are widely criticized. The doctrine lacks a systematization of complementary models, such as direct inter-institutional cooperation. This article investigates the extent to which the direct inter-institutional cooperation of the Secretariat for International Cooperation (SCI) of the Prosecutor General's Office (PGR) constitutes an effective complementary model to traditional mechanisms. The objective is to analyze the experience of the PGR's SCI in the period from 2017 to 2025, evaluating its legal foundations, practical effectiveness, and inclusion in multilateral networks. Methodologically, this is an applied, qualitative, quantitative, descriptive-analytical, and comparative research, which uses official data from the PGR's SCI on active and passive International Information Requests (IIRs), complementing them with comparative data from International Cooperation Procedures (ICPs), via the central authority. The results reveal that IIRs are 6 to 15 times faster than traditional ICPs, with compliance rates of 86.7% (active) and 93.9% (passive). The predominant requests concern the location of investigated*

persons, criminal records, money laundering crimes, and drug trafficking. The geography demonstrated strong integration with South America, North America, and Portugal. It is concluded that direct inter-institutional cooperation is consolidated as a legitimate and effective complementary model, contributing to a "third model" of international legal cooperation.

Keywords: *international legal cooperation; direct interinstitutional cooperation; Federal Public Ministry; transnational crime; international cooperation networks.*

1 Introdução

Nas últimas décadas, o aprofundamento da globalização, a digitalização dos fluxos de capital e a crescente transnacionalização das condutas ilícitas impuseram ao sistema de justiça desafios inéditos. Crimes como corrupção, tráfico internacional de drogas e pessoas, terrorismo e lavagem de dinheiro passaram a exigir respostas articuladas entre diferentes jurisdições, demandando instrumentos de cooperação mais ágeis e eficazes.

Entretanto, os mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional, baseados em canais diplomáticos e atualmente na intermediação de autoridades centrais, revelam-se frequentemente morosos e burocráticos. A exigência de formalidades excessivas, a falta de padronização normativa e a dificuldade de acesso a dados estratégicos comprometem tanto a eficácia das investigações quanto a proteção de direitos fundamentais.

Nesse cenário, emergem modelos complementares de cooperação, fundados na articulação direta entre instituições homólogas, sustentados pela confiança recíproca, pela celeridade e pelo intercâmbio de informações estratégicas. No Brasil, destaca-se a experiência da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da Procuradoria-Geral da República (PGR), responsável por operacionalizar a cooperação direta interinstitucional com Ministérios Públicos estrangeiros e autoridades judiciais, policiais e diplomáticas, sobretudo por meio das redes multilaterais de cooperação. Entre 2017 e 2025, foram processados 1.162 Pedidos Internacionais de Informação (PIIs) em tempo médio significativamente inferior ao dos modelos tradicionais.

Apesar da relevância prática, a cooperação direta interinstitucional permanece pouco sistematizada na doutrina especializada, especialmente no que tange à análise da eficácia comparativa e à fundamentação teórica desse modelo emergente. Essa lacuna teórica justifica a presente investigação, que busca contribuir para a compreensão e a teorização de um “terceiro modelo” de cooperação, baseado em dados empíricos inéditos.

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: *Em que medida a atuação da SCI da PGR, por meio da cooperação direta interinstitucional, constitui um modelo complementar eficaz aos mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional?*

O objetivo geral do estudo é analisar a cooperação direta interinstitucional processada por meio da SCI da PGR como modelo complementar, avaliando sua fundamentação jurídica, sua eficácia prática e sua articulação em redes de cooperação.

Os objetivos específicos são:

- a) identificar as limitações estruturais dos modelos tradicionais de cooperação jurídica internacional;
- b) caracterizar o modelo funcional da SCI da PGR, suas bases normativas e sua diferenciação em relação aos mecanismos tradicionais;
- c) avaliar a eficácia prática da SCI da PGR mediante a análise quantitativa dos 1.162 PIIs processados entre 2017 e 2025; e
- d) examinar a articulação da SCI da PGR em redes multilaterais de cooperação, como a Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (AIAMP), a Rede Ibero-Americana de Cooperação Jurídica Internacional (IberRed), a Rede de Recuperação de Ativos (RRAG) do Grupo de Ação Financeira da América Latina (Gafilat), o Grupo de Ligação dos Ministérios Públicos para a Cooperação Judiciária da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Reunião Especializada de Ministérios Públicos do Mercosul (REMPM).

Metodologicamente, trata-se de pesquisa de natureza aplicada, de abordagem qualitativa, quantitativa, de caráter descritivo-analítico e comparativo. Foram utilizadas como procedimentos a análise documental e normativa, a revisão bibliográfica e a análise quantitativa dos dados

oficiais fornecidos pela SCI da PGR, representativos de 100% dos PIIs processados no período, abrangendo PIIs ativos e passivos, distribuídos por 117 países e 66 tipologias criminais.

O artigo organiza-se da seguinte forma: após esta introdução, a seção 2 examina a evolução histórica, os fundamentos e as limitações dos modelos tradicionais de cooperação. A seção 3 apresenta a cooperação direta interinstitucional, suas características, seus fundamentos normativos e seu reconhecimento institucional internacional. A seção 4 discute os resultados empíricos da experiência da SCI da PGR no período de 2017 a 2025. A seção 5 explica como as redes multilaterais operacionalizam essa cooperação. Por fim, a seção 6 traz as considerações finais, destacando as contribuições do modelo e seus desafios futuros.

2 Fundamentos da cooperação jurídica internacional

2.1 Evolução histórica e modelos tradicionais

A cooperação jurídica internacional desenvolveu-se historicamente por meio de modelos formais que refletem a estrutura do sistema internacional westfaliano (Franca Filho, 2006; Leal, 2018), baseado na soberania estatal absoluta e na necessidade de canais diplomáticos para a mediação das relações interestatais. Os mecanismos tradicionais viabilizados pelos canais diplomáticos e atualmente pelas autoridades centrais constituem expressões institucionais dessa lógica, caracterizando-se pelo formalismo procedimental e pelo tempo de tramitação prolongado.

As cartas rogatórias, transmitidas por via diplomática, constituem o mecanismo mais antigo e tradicional de cooperação jurídica internacional, operando mediante solicitação formal de uma autoridade judicial a uma congênere estrangeira, intermediada pelos respectivos poderes executivos por meio dos ministérios das relações exteriores. Esse modelo reflete a concepção clássica de soberania, na qual qualquer comunicação entre autoridades de diferentes Estados deve ser mediada pelos órgãos responsáveis pelas relações exteriores, garantindo o controle estatal sobre os contatos transnacionais.

O sistema de auxílio direto, viabilizado por autoridades centrais, desenvolvido nas últimas décadas do século XX, representa uma evolução significativa em relação às cartas rogatórias ao permitir a efetivação de atos

variados por intermédio das diferentes autoridades legitimadas para a investigação e a persecução criminal nos diferentes países. Contudo, esse sistema mantém a estrutura de intermediação estatal ao exigir que as solicitações sejam processadas por meio de autoridades centrais nacionais.

2.2 Limitações estruturais dos mecanismos tradicionais e tentativas de modernização

A análise crítica dos mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional revela limitações estruturais que comprometem sua eficiência operacional em contextos contemporâneos caracterizados pela crescente urgência e pela complexidade das demandas transnacionais. Machado (2005) oferece uma perspectiva empírica dessas limitações ao analisar o funcionamento das cartas rogatórias passivas no Brasil, documentando o tempo de tramitação, que frequentemente excede anos, e registrando taxas de insucesso significativas.

A primeira limitação estrutural é a morosidade sistêmica resultante da multiplicidade de intermediários envolvidos no processamento das demandas de cooperação. O modelo tradicional requer tramitação sequencial por intermédio de múltiplas autoridades (judiciais ou administrativas solicitantes): Ministério das Relações Exteriores (MRE) do país solicitante, MRE do país solicitado, autoridade central quando aplicável e autoridade judicial ou administrativa competente no país solicitado (mesmo quando a tramitação é facilitada por tecnologias modernas) – o que cria gargalos procedimentais que prolongam desnecessariamente os prazos de resposta.

A segunda limitação é a rigidez procedimental que caracteriza os mecanismos tradicionais, exigindo o cumprimento de formalidades extensas, mesmo para demandas simples ou urgentes. Madrugá Filho (2005) critica essa rigidez ao caracterizar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)¹ sobre cooperação jurídica internacional como

¹ A crítica de Madrugá Filho foi feita em um momento em que a tramitação das cartas rogatórias ainda competia ao STF. Cabe assinalar, porém, que a transferência dessa competência para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) não implicou mudança significativa no quadro.

pertencente à “Idade Média” da cooperação, em referência ao formalismo excessivo que compromete a efetividade dos mecanismos disponíveis.

A terceira limitação é a assimetria informacional entre autoridades solicitantes e solicitadas, resultante da falta de canais diretos de comunicação que permitam esclarecimentos, complementações ou adaptações das demandas, conforme necessário. Essa assimetria frequentemente resulta em pedidos inadequados, incompletos ou desnecessariamente amplos, comprometendo tanto a eficiência quanto a efetividade da cooperação.

A quarta limitação é a falta de mecanismos sistemáticos de acompanhamento e de controle que permitam às autoridades solicitantes monitorar o progresso de suas demandas e identificar gargalos ou problemas que possam comprometer sua conclusão. Essa limitação gera incertezas sobre prazos e resultados, o que dificulta o planejamento de investigações e de processos que dependam de informações ou evidências transnacionais.

As limitações dos mecanismos tradicionais geraram esforços de modernização que procuram conciliar as medidas de garantia e de segurança dos modelos estabelecidos com demandas contemporâneas por maior agilidade e flexibilidade. Silva (2005) contribuiu significativamente para esses esforços ao analisar propostas de modernização da legislação brasileira sobre cooperação jurídica internacional, identificando oportunidades e limitações das reformas propostas.

A modernização por meio de tratados bilaterais e de acordos específicos representa uma das principais estratégias para acelerar a cooperação entre países com relações estreitas e confiança mútua estabelecida. Esses instrumentos frequentemente estabelecem prazos mais ágeis, procedimentos simplificados e canais de comunicação direta entre autoridades competentes. Contudo, a efetividade dessa estratégia é limitada pela necessidade de negociação, de ratificação e de implementação específica para cada par de países.

A modernização por intermédio de plataformas tecnológicas procura acelerar a tramitação de demandas por meio de sistemas eletrônicos que facilitam a comunicação e o acompanhamento de pedidos de cooperação. A Rede Judiciária Europeia em Matéria Penal² exemplifica

2 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/bd6xeuej>.

essa abordagem ao oferecer uma plataforma que conecta autoridades judiciárias europeias e facilita a cooperação direta.

A modernização por meio de protocolos operacionais procura estabelecer procedimentos mais eficientes dentro dos marcos normativos existentes, padronizando formulários, estabelecendo prazos indicativos e criando mecanismos de acompanhamento. Embora úteis, essas modernizações têm impacto limitado quando preservam as estruturas fundamentais adotadas pelos Estados ou pelas comunidades envolvidas.

2.3 Justificativa para modelos complementares

Apesar dos esforços de modernização, os mecanismos tradicionais mantêm limitações fundamentais que decorrem de sua lógica estrutural baseada na intermediação estatal e no formalismo procedimental. A persistência dessas limitações explica o surgimento e o desenvolvimento de modelos alternativos de cooperação, que procuram superar as inadequações dos canais tradicionais.

A análise das limitações estruturais persistentes dos mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional oferece uma justificativa teórica e empírica para o desenvolvimento de modelos complementares, que preservam as garantias fundamentais dos sistemas estabelecidos enquanto superam suas inadequações operacionais. Isso implica não a substituição ou a superação dos mecanismos tradicionais, mas o reconhecimento de que demandas contemporâneas requerem diversificação de instrumentos disponíveis.

A complementaridade entre modelos tradicionais e alternativos permite a otimização da eficiência por meio de utilização seletiva de diferentes instrumentos, conforme as características específicas de cada demanda. Solicitações complexas que envolvem medidas restritivas de direitos ou evidências para uso processual podem beneficiar-se das garantias adicionais oferecidas pelos mecanismos tradicionais, enquanto demandas por informações de inteligência ou cooperação investigativa podem ser processadas mais eficientemente por intermédio de canais alternativos.

A diversificação de instrumentos disponíveis representa uma redundância positiva que aumenta a resiliência do sistema de cooperação internacional. Problemas ou gargalos em um canal não comprometem

necessariamente a capacidade de cooperação, uma vez que canais alternativos permanecem disponíveis. Essa redundância é particularmente importante em contextos de urgência ou quando relações bilaterais específicas enfrentam dificuldades temporárias.

A existência de modelos alternativos cria pressões competitivas que podem estimular a modernização e o aprimoramento dos próprios mecanismos tradicionais. A demonstração de que uma cooperação mais ágil e eficiente é possível por meio de canais alternativos pode motivar reformas dos sistemas tradicionais, gerando benefícios sistêmicos que transcendem os modelos alternativos específicos.

3 A cooperação direta interinstitucional e sua importância na atualidade

3.1 Breves notas sobre as vias de comunicação da cooperação jurídica internacional

A cooperação jurídica internacional, essencial para combater a criminalidade transnacional, manifesta-se por intermédio de distintas vias de comunicação, cada uma com suas peculiaridades e finalidades: a diplomática, a autoridade central e a interinstitucional. Neste artigo, será usada a expressão "cooperação direta interinstitucional" para delimitar claramente a modalidade adotada.

Lima e Aras (2010, p. 126) sustentam:

Partiu-se do modelo em que a assistência penal era um ato de cortesia internacional, conduzido por autoridades diplomáticas, a um momento em que passou a ser necessário construir autoridades centrais nacionais, especializadas em *mutual legal assistance* (MLA), para facilitar a cooperação, agora submetida a regramento específico em tratados internacionais de cumprimento obrigatório pelos Estados Partes. Simultaneamente, identifica-se a evolução dos mecanismos de cooperação penal direta, cada vez mais comum, especialmente na Europa, no quadro do direito comunitário.

Tradicionalmente, a via diplomática representou a espinha dorsal dessa colaboração, pautada pela formalidade e pela primazia das relações entre Estados soberanos. Essa modalidade, embora ainda presente, é conhecida por sua morosidade e por sua burocracia, características intrínsecas ao

seu fluxo de tramitação, que requer a intervenção de Ministérios das Relações Exteriores e, em muitos casos, de embaixadas ou consulados.

Com o aumento e a sofisticação dos crimes transnacionais, tornou-se evidente a necessidade de métodos mais ágeis e eficientes para a cooperação. A resposta a essa demanda veio com o advento da via da autoridade central, concebida como um mecanismo para acelerar e simplificar o intercâmbio de informações e o cumprimento de diligências.

De fato, a via da autoridade central tornou-se o método mais comum e eficiente para muitos tipos de cooperação, especialmente no que tange a acordos bilaterais e multilaterais. Nessa modalidade, cada Estado designa uma autoridade específica responsável por receber e transmitir os pedidos de auxílio.

Assim, a cooperação jurídica internacional, como mecanismo indispensável ao combate à criminalidade transnacional, evoluiu significativamente com o surgimento do auxílio direto, que se consolidou como a modalidade mais utilizada de intercâmbio jurídico entre Estados. Esse mecanismo, que ganhou força no início dos anos 2000, foi impulsionado por importantes instrumentos internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas³ (Convenção de Viena, de 1988), a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional⁴ (Convenção de Palermo, de 2000) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁵ (Convenção de Mérida, de 2003), além dos acordos bilaterais de assistência jurídica mútua, conhecidos como *Mutual Legal Assistance Treaties* (MLATs).

Essa nova via emergiu, em grande medida, da constatação de que o modelo diplomático não era suficiente para lidar com a complexidade e a velocidade das redes criminosas globais. A criação de autoridades centrais permitiu um canal de comunicação mais direto e especializado entre os Estados, reduzindo o trâmite burocrático e o tempo de resposta. Essa mudança

3 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/2k8t8sdx>.

4 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/3uzrbycc>.

5 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/4veyft3p>.

visou atender à urgência e à complexidade que o crime organizado e outros ilícitos transnacionais exigiam, conforme ressalta Silva (2025, p. 13):

O auxílio direto veio dar mais agilidade à CJI, prevendo a figura da autoridade central, em substituição ao canal diplomático, que ficou reservado para os casos de reciprocidade.

Os instrumentos internacionais sobre auxílio direto não preveem, logicamente, a organização interna dos sistemas de justiça ou de quem será a competência para processar o pedido de CJI, porque se trata de assunto interno de cada país.

Ainda que os tratados internacionais não determinem a organização interna de cada sistema de justiça, a legislação brasileira estabelece a competência e o fluxo de processamento dos pedidos de auxílio direto.

Desse modo, a estrutura legal brasileira alinha-se aos preceitos internacionais do auxílio direto, conferindo à Justiça Federal a competência para o processamento de pedidos e ao Ministério Público Federal (MPF) a atribuição de representar o Estado estrangeiro em juízo. Essa arquitetura institucional garante a formalidade e a legitimidade dos atos de cooperação no combate à criminalidade organizada.

Apesar de sua notória eficácia em comparação com a via diplomática, o auxílio direto por intermédio de autoridades centrais no Brasil ainda enfrenta desafios.

É nesse contexto de busca por maior celeridade e eficiência que a via de cooperação direta interinstitucional ganha proeminência. Definida como a comunicação direta entre autoridades homólogas – ou seja, entre instituições que exercem funções análogas em diferentes Estados – sem a intermediação de canais diplomáticos ou de autoridades centrais, essa via representa um avanço significativo. Ela permite uma troca de informações e inteligência em tempo real, crucial para o sucesso de investigações complexas.

Silva (2025, p. 24), ao tratar da via de cooperação direta ou interinstitucional, ressalta:

as autoridades competentes internamente (administrativas, judiciais e de investigação) dialogam através de canais institucionalizados, previstos para facilitar a tramitação direta de informações, e que

igualmente possuem base em tratados, acordos bilaterais ou instrumentos de *soft law* internacional.

Nesse sentido, Weber (2025, p. 93) sustenta:

Na cooperação penal internacional, destaque há que ser dado para a cooperação administrativa estrito senso, como aquela concernente às relações entre os órgãos envolvidos, direta ou indiretamente, na prevenção e repressão penal e na produção de inteligência acerca dos fatores que afetam o tema (formas de atuação, troca de informações, instituição de pontos de contato).

Tal cooperação tem importância tanto no plano macro, no estabelecimento de ações e estratégias de atuação, quanto no plano micro, referente aos casos concretos específicos. O contato direto viabilizado pela cooperação administrativa propicia uma cooperação formal mais efetiva e assertiva, evitando-se delongas desnecessárias, inclusive com prejuízo aos concernidos.

Assim, a via direta interinstitucional permite que órgãos jurisdicionais ou administrativos de diferentes Estados se comuniquem diretamente para fins de cooperação, simplificando e agilizando o processo em determinadas matérias, conforme previsto em tratados ou normas específicas.

3.2 Antecedentes no Brasil, conceituação e características fundamentais

O Brasil possui um histórico em que a cooperação direta remonta ao período do Império. Conforme relata Silva (2025), juízes brasileiros e estrangeiros trocavam, já no século XIX, informações diretamente, a fim de agilizar o andamento de processos⁶.

⁶ A lição da autora, nesse sentido, é esclarecedora: “É curioso que, no passado, o Brasil já autorizou a prática da tramitação de cartas rogatórias estrangeiras pela via direta da parte interessada. No Brasil império, as cartas eram recebidas pelos juízes diretamente das partes interessadas, a maior parte delas advindas de Portugal. O Aviso-circular de 1º de outubro de 1847, expedido pelo Ministério dos Negócios da Justiça, aprovou a prática do recebimento direto via parte interessada, determinando apenas que as cartas rogatórias fossem legalizadas pelos cônsules brasileiros. As cartas, no entanto, não podiam servir a propósitos criminais, tampouco para diligências executórias, resumindo-se a rogatórias civis e comerciais para fins de citação, intimação e inquirição de testemunhas. Dispensava-se a legalização se a carta rogatória tramitasse por via diplomática. É interessante que a circular de 1882 excetuava da tramitação por via

A via direta interinstitucional não se propõe a substituir as vias diplomática e da autoridade central; antes, destina-se a complementá-las. Sua principal força reside na capacidade de proporcionar um rápido intercâmbio de informações estratégicas, o que é de suma importância na fase de investigação. A sua eficácia está em sua velocidade e em sua flexibilidade, permitindo a comunicação fluida entre Ministério Público, investigadores e outros profissionais de instituições homólogas.

Assim, a cooperação direta interinstitucional constitui uma modalidade específica de cooperação jurídica internacional que se caracteriza pela comunicação e pela articulação direta entre instituições homólogas de diferentes países, eliminando a intermediação obrigatória de autoridades centrais ou os canais diplomáticos tradicionais.

Silva (2025, p. 23) oferece uma definição precisa ao caracterizar essa modalidade como “cooperação entre autoridades competentes, também chamada de cooperação direta ou interinstitucional”, ressaltando que se trata de um mecanismo adicional de cooperação jurídica internacional que complementa, sem substituir, as vias diplomáticas e das autoridades centrais.

Essa definição encerra características fundamentais que distinguem a cooperação interinstitucional direta dos modelos tradicionais. A primeira característica é a comunicação direta entre instituições homólogas, eliminando intermediários administrativos ou diplomáticos que frequentemente constituem gargalos nos fluxos tradicionais. A comunicação direta permite esclarecimentos imediatos, adaptações procedimentais e coordenação mais efetiva entre as autoridades envolvidas.

A segunda característica é a natureza complementar da cooperação direta interinstitucional, que opera paralelamente aos mecanismos tradicionais, sem pretensão de substituí-los. Essa complementaridade permite a utilização seletiva de diferentes instrumentos, conforme as especificidades de cada demanda, otimizando a eficiência global do sistema de cooperação por meio da diversificação de canais disponíveis.

A terceira característica é a preservação da oficialidade dos canais utilizados, uma vez que a cooperação interinstitucional opera por

diplomática as autoridades das províncias de fronteiras, permitindo-lhes que expedissem suas cartas diretamente aos Estados vizinhos, conforme Aviso de 4 de novembro de 1878. Veja mais em Briggs (1913)” (Silva, 2025, p. 22, nota 15).

meio de "canais oficiais, dentro das respectivas instituições", conforme enfatiza Silva (2025, p. 30). Essa oficialidade distingue a cooperação interinstitucional de contatos informais ou pessoais, garantindo que se dê dentro de marcos normativos estabelecidos e com as garantias inerentes aos procedimentos institucionais formais.

A cooperação direta interinstitucional apresenta vantagens operacionais significativas em relação aos mecanismos tradicionais, conforme documentado por Silva (2025, p. 26):

[A] cooperação direta ou interinstitucional entre Ministérios Públicos é, logicamente, mais rápida do que as duas outras vias de cooperação, porque é realizada sem a intermediação do Poder Executivo, isto é, sem a etapa de tramitação perante o MRE ou do MJSP quando na função de autoridade central.

Cabe destacar, nesse sentido, pelo menos quatro vantagens operacionais.

A primeira vantagem operacional é a agilidade temporal resultante da eliminação de intermediários burocráticos.

A segunda vantagem é a flexibilidade procedimental que permite adaptações conforme as especificidades de cada caso. A comunicação direta entre autoridades possibilita esclarecimentos imediatos sobre requisitos, expectativas e limitações, facilitando a formulação de demandas mais precisas e adequadas às capacidades e às competências das instituições solicitadas.

A terceira vantagem é a eficiência comunicacional, que reduz riscos de mal-entendidos ou de interpretações inadequadas resultantes da intermediação por autoridades que podem não ter conhecimento técnico específico sobre as matérias envolvidas. A comunicação direta entre especialistas facilita a compreensão mútua e a coordenação mais efetiva.

A quarta vantagem é a capacidade de interação que permite múltiplas rodadas de comunicação, conforme a necessidade para o refinamento de demandas, o esclarecimento de dúvidas ou a adaptação de procedimentos. Essa capacidade é particularmente importante em investigações complexas que requerem coordenação contínua entre autoridades.

Em suma, a cooperação direta interinstitucional é um complemento valioso às vias tradicionais, especialmente para a troca de informações e inteligência. A sua eficiência, baseada na comunicação direta

e na confiança mútua entre as instituições, é vital para o combate à criminalidade transnacional.

3.3 Fundamentação jurídica e legitimidade normativa

Contrariando a expressão “cooperação informal”, muitas vezes utilizada de forma equivocada, a via direta interinstitucional é, na verdade, uma via formal de cooperação. Baseia-se em tratados, acordos, memorandos de entendimento e, em muitos casos, em princípios de reciprocidade e de cortesia internacional, sendo validada por convenções e organismos internacionais.

A cooperação direta interinstitucional não é uma prática obscura ou clandestina, mas uma via institucionalizada, por meio de canais oficiais, entre instituições que possuem um histórico de confiança mútua⁷.

As convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena, artigo 9.1, “a”), contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, artigo 27.1) e contra a Corrupção (Convenção de Mérida, artigo 48.1, “a”) – ratificadas pelo Brasil em 1991, 2004 e 2005, respectivamente – são frequentemente usadas para a efetivação dos pedidos de cooperação penal internacional. Isso se deve ao fato de abordarem crimes transnacionais graves e de terem sido ratificadas por muitos países.

Esses acordos exigem que os países signatários estabeleçam canais de comunicação reforçados para facilitar a troca rápida e segura de informações sobre os crimes abordados.

Nesse sentido, Silva (2024, p. 35) reforça que a Convenção de Palermo (artigo 27.2) e a Convenção de Mérida (artigo 48.2) não apenas encorajam os Estados-Partes a celebrarem acordos bilaterais ou multilaterais para uma cooperação direta entre suas autoridades competentes⁸ (autoridades

⁷ Reforçando essa perspectiva, Silva (2025, p. 30) afirma: “Por fim, é importante que se diga que a cooperação entre Ministérios Públicos não é uma cooperação *informal*, ao contrário, conforme foi observado, é uma cooperação com base em tratados e convenções e que é *praticada através de canais oficiais*, dentro das respectivas instituições, o que, no caso do MPF brasileiro, compete à SCI/PGR, no interesse das persecuções penais que estão a cargo do MPF brasileiro”.

⁸ A expressão “autoridade competente” não se confunde com o termo “autoridade central”.

encarregadas da persecução penal) e os incentivam a adaptar os já existentes, mas também os autorizam a se basearem nas próprias convenções para estabelecer essa comunicação, mesmo na ausência de acordos específicos.

A legitimidade da cooperação direta interinstitucional fundamenta-se em um arcabouço normativo complexo que articula tratados multilaterais, acordos específicos de cooperação e regulamentações internas das instituições participantes.

Essa fundamentação normativa múltipla oferece flexibilidade que, por sua vez, permite a adaptação da cooperação direta interinstitucional a diferentes contextos jurídicos e necessidades operacionais. Os tratados multilaterais estabelecem marcos gerais que autorizam ou facilitam a cooperação direta, enquanto os acordos específicos entre Estados ou instituições podem detalhar procedimentos e estabelecer garantias adicionais. Por sua vez, as regulamentações internas das instituições asseguram a conformidade com ordenamentos jurídicos nacionais e competências constitucionais específicas.

A Rede de Cooperação Penal (RedCoop) da AIAMP sistematizou três fundamentos principais que sustentam a validade da cooperação interinstitucional: a cooperação internacional não exclui "outras vias de cooperação", não afeta "garantias e direitos" e não atinge "interesses públicos" (RedCoop, 2022, p. 10, tradução nossa). Esses fundamentos estabelecem limites claros que garantem que a cooperação direta interinstitucional opere dentro de parâmetros jurídicos seguros, preservando tanto a legalidade quanto a legitimidade de sua atuação.

3.4 Reconhecimento institucional internacional

A cooperação direta interinstitucional tem recebido reconhecimento crescente por parte de organizações internacionais e de foros multilaterais especializados em segurança e justiça⁹.

⁹ Nesse sentido, Silva (2025, p. 23-24) salienta: "[...] nos foros promovidos no âmbito das convenções da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Mercosul sobre o crime organizado transnacional, tem-se estimulado a cooperação interinstitucional como mais uma via de cooperação jurídica internacional, como forma de fomentar uma persecução criminal cada vez mais eficiente".

Esse reconhecimento internacional oferece legitimidade adicional à cooperação direta interinstitucional ao demonstrar que não constitui desenvolvimento isolado ou experimental, mas uma tendência consolidada reconhecida por organizações internacionais relevantes. O endosso de organismos como a ONU, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) oferece validação institucional que facilita a aceitação e a implementação da cooperação direta interinstitucional por parte de diferentes países e sistemas jurídicos.

O reconhecimento específico ligado ao combate ao crime organizado transnacional é particularmente significativo, uma vez que essa área exige respostas coordenadas e ágeis que frequentemente transcendem as capacidades dos mecanismos tradicionais. A validação da cooperação direta interinstitucional nesse contexto demonstra sua utilidade em situações que requerem eficiência operacional, sem comprometimento da segurança jurídica.

Abade (2013) desenvolveu uma compreensão sofisticada dessa questão ao analisar como os direitos fundamentais devem ser preservados nos mecanismos de cooperação jurídica internacional, demonstrando que a eficiência não pode ser alcançada às custas da segurança jurídica.

A segurança jurídica constitui um princípio fundamental que deve impregnar todos os aspectos da cooperação jurídica internacional, garantindo previsibilidade, estabilidade e conformidade com marcos normativos nacionais e internacionais.

A inclusão da cooperação direta interinstitucional nas estratégias de persecução penal recomendadas por organizações internacionais indica o reconhecimento de que constitui ferramenta necessária para a efetividade contemporânea da justiça criminal em contextos transnacionais. Esse reconhecimento facilita o desenvolvimento e a expansão da cooperação direta interinstitucional ao oferecer respaldo institucional para sua implementação.

É nesse contexto que se tem destacado o Ministério Público brasileiro. Atuando de forma proativa, o MPF¹⁰ tem incentivado a cooperação

¹⁰ De acordo com a Constituição Federal (CF) de 1988, compete à União manter relações com Estados estrangeiros (art. 21, I) e cabe à Justiça Federal falar em causas fundadas em tratado

direta interinstitucional, participando de redes de procuradores e de outros órgãos internacionais. A atuação do MPF, nesse sentido, é incentivada por organismos como a ONU e a OEA, que reconhecem o valor da cooperação direta para o enfrentamento de ilícitos complexos.

A cooperação direta interinstitucional não é um conceito abstrato, é antes uma prática consolidada e institucionalizada em diversos contextos globais. Manifesta-se por intermédio de redes e plataformas especializadas que permitem o intercâmbio ágil e seguro de informações entre autoridades homólogas. Alguns exemplos de cooperação direta interinstitucional pelo mundo são: a Rede Judiciária Europeia em Matéria Penal (RJE)¹¹, que conecta autoridades judiciárias de 27 Estados-Membros; a Interpol¹² – a rede global de cooperação policial –; as unidades de inteligência financeira e o grupo *Egmont*¹³; as autoridades regulatórias fiscais e de mercado de valores¹⁴; e a Rede 24/7 da Convenção sobre o Crime Cibernético¹⁵.

3.5 Desafios e limitações da cooperação direta interinstitucional

Apesar de suas vantagens operacionais, a cooperação direta interinstitucional enfrenta desafios e limitações que devem ser adequadamente compreendidos e gerenciados para assegurar sua efetividade e legitimidade sustentáveis. Esses desafios derivam tanto de questões técnicas e procedimentais quanto de tensões conceituais inerentes à articulação entre diferentes sistemas jurídicos e tradições institucionais.

O primeiro desafio é a gestão da diversidade jurídica e procedimental entre diferentes sistemas nacionais. Embora a cooperação interinstitucional

da União com Estados estrangeiros (art. 109, III). Considerando que a cooperação jurídica internacional não permite que o Estado estrangeiro atue diretamente, a competência para solicitar, em juízo, as diligências de natureza criminal em seu nome é do MPF.

11 Para mais informações, consultar o Portal Europeu da Justiça em: <https://tinyurl.com/bd6xeuej>.

12 Para mais informações, consultar o Portal da Interpol: <https://tinyurl.com/2zr55ses>.

13 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/3f57ttfz>.

14 As autoridades fiscais e as de mercado de valores mantêm comunicação direta para trocar informações e combater crimes financeiros como fraudes, evasão fiscal, manipulação de mercado e uso de informações privilegiadas. Essa cooperação entre reguladores é crucial para proteger a integridade do sistema econômico.

15 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/4v7e8yuv>.

facilite a comunicação direta entre autoridades, as diferenças entre ordenamentos jurídicos, competências institucionais e procedimentos operacionais podem criar incompatibilidades ou mal-entendidos que comprometem a efetividade da cooperação.

O segundo desafio é o equilíbrio entre agilidade e garantias, assegurando que a simplificação procedimental, característica da cooperação direta interinstitucional, não comprometa direitos fundamentais ou garantias processuais. Esse equilíbrio requer desenvolvimento de procedimentos que sejam simultaneamente eficientes e respeitosos aos marcos normativos e princípios fundamentais dos sistemas jurídicos envolvidos.

O terceiro desafio é a sustentabilidade institucional da cooperação direta interinstitucional, que depende de manutenção de capacidade técnica, de recursos adequados e de um compromisso continuado por parte das instituições participantes. A dependência de recursos institucionais específicos pode criar vulnerabilidades que comprometem a continuidade e a confiabilidade da cooperação.

O quarto desafio é a gestão de expectativas e capacidades para assegurar que as demandas de cooperação sejam realistas e compatíveis com as capacidades das instituições solicitadas. O desequilíbrio entre demanda e capacidade pode gerar frustrações e comprometer a sustentabilidade dos sistemas de cooperação.

O quinto desafio é a *accountability* e o controle democrático da cooperação direta interinstitucional para garantir que se opere dentro de marcos de transparência e de responsabilização adequados. A flexibilidade da cooperação direta interinstitucional pode criar riscos de déficit democrático se não for acompanhada de mecanismos apropriados de supervisão e de controle.

A busca da eficiência na cooperação jurídica internacional enfrenta desafios estruturais que devem ser corretamente compreendidos e gerenciados para evitar que a busca de agilidade comprometa outros valores fundamentais do sistema jurídico.

Weber (2025, p. 91-92) faz uma análise detalhada dos referidos desafios no contexto das medidas processuais penais, demonstrando como diferentes tradições jurídicas e procedimentais podem criar obstáculos à cooperação ágil.

4 A experiência da SCI da PGR: estrutura institucional e resultados empíricos

4.1 Estrutura, atribuições e fundamentos legais da SCI da PGR

No Brasil, o MPF, órgão essencial à função jurisdicional do Estado, tem desempenhado um papel central nesse cenário, atuando de forma proativa na cooperação internacional para o combate à criminalidade transnacional. Para otimizar essa atuação e conferir-lhe a necessária institucionalidade, a PGR estruturou um setor dedicado a essa finalidade. Em 3 de fevereiro de 2005, foi criado, por meio da Portaria PGR n. 23/2005, o Centro de Cooperação Jurídica Internacional (CCJI)¹⁶. Essa estrutura viria a se consolidar nos anos seguintes como peça-chave na articulação de pedidos de cooperação penal e cível, extradição, recuperação de ativos e participação em redes e tratados internacionais. Em consequência, a unidade converteu-se na Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional e, posteriormente, na Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), criada pela Portaria PGR/MPF n. 650, de 17 de setembro de 2013.

Esta seção dedica-se a analisar a Portaria PGR/MPF n. 40/2020, de 24 de abril de 2020¹⁷, destacando a estrutura, as atribuições e os fundamentos legais que regem a atuação da SCI, demonstrando como essa unidade administrativa se tornou um pilar da cooperação jurídica direta interinstitucional, no âmbito do MPF.

A complexidade e a urgência que caracterizam os casos de cooperação jurídica internacional demandam uma estrutura administrativa capaz de responder de forma ágil e especializada. A Portaria PGR/MPF n. 40/2020, que dispõe sobre a estrutura do gabinete do procurador-geral da República e dos órgãos de assessoramento, criou e detalhou o funcionamento da SCI.

A SCI não opera como uma unidade isolada. Pelo contrário, sua eficácia deriva justamente de sua posição estratégica na hierarquia institucional

¹⁶ A unidade foi concebida para assessorar o procurador-geral da República no relacionamento com autoridades estrangeiras, organismos internacionais e órgãos nacionais responsáveis por temas da cooperação internacional.

¹⁷ Atualiza as competências da Secretaria de Cooperação Internacional. Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/4byzz5c5>.

do MPF. Conforme estabelece o art. 4º, inciso II, da Portaria PGR/MPF n. 40/2020, a SCI está diretamente subordinada ao procurador-geral da República, promotor natural para a cooperação jurídica internacional passiva em matéria penal, nos termos da Portaria Conjunta MJ/PGR/AGU n. 1/2005¹⁸ entre Ministério da Justiça, MPF e Advocacia-Geral da União (AGU).

As competências da SCI são vastas e refletem a diversidade das demandas de cooperação internacional. A Portaria PGR/MPF n. 40/2020 enumera, em seu art. 24, uma série de atribuições que visam institucionalizar e aprimorar a atuação do MPF no cenário internacional. Duas dessas atribuições, em particular, ilustram a centralidade da SCI na cooperação direta interinstitucional:

A primeira atribuição está definida no art. 24, XXIV, da portaria: “participar diretamente, indicar e coordenar a participação de membros do Ministério Público Federal em reuniões internacionais e participar de redes de cooperação internacional”. Essa atribuição é crucial para a consolidação da cooperação direta interinstitucional. A SCI atua como o ponto focal da inserção dos membros do MPF em foros e redes de cooperação, como AIAMP¹⁹, IberRed²⁰, Rede de Recuperação de Ativos (RRAG) do Gafilat (Grupo de Ação Financeira da América Latina)²¹, REMPM²², CPLP²³, OEA e Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi). Essa participação direta permite a construção de laços de confiança e o intercâmbio de experiências e de informações de forma mais ágil, superando as barreiras da diplomacia tradicional. A SCI, ao coordenar essa participação, garante que a atuação do MPF nessas redes seja estratégica e alinhada aos objetivos institucionais.

18 “Art. 1º Os pedidos de cooperação jurídica internacional passiva em matéria penal, que se sujeitam à competência da Justiça Federal e que não ensejam juízo de delibação do Superior Tribunal de Justiça, serão encaminhados pelo DRCI ao CCJI para que este proceda à distribuição dos pedidos às unidades do Ministério Público Federal com atribuição para promover judicialmente os atos necessários à cooperação”. Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/yrmvrs2y>.

19 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/8w49axfw>.

20 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/8w49axfw>.

21 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/8vunwfwz>.

22 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/34ztcd3e>.

23 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/3bcwp2yw>.

A segunda atribuição está disposta no art. 24, XXV: “prestar e obter diretamente informações para fins de inteligência em casos de cooperação internacional”. Essa atribuição é a essência da cooperação direta interinstitucional. A SCI é autorizada a atuar como um canal de comunicação direta com autoridades estrangeiras, tanto para fornecer quanto para receber informações de inteligência que sejam úteis para a condução de investigações criminais. Essa capacidade de intercâmbio de informações, sem a necessidade de uma requisição formal e burocrática, como a carta rogatória ou o auxílio direto, confere uma agilidade incomparável às investigações de crimes transnacionais. A agilidade na troca de informações pode ser decisiva para o sucesso de uma operação de combate a crimes como lavagem de dinheiro, corrupção, tráfico de drogas e crimes cibernéticos.

A atuação da SCI, embora ágil, é regida por um arcabouço normativo que confere segurança jurídica às suas ações. A Portaria PGR/MPF n. 40/2020 estabelece o Procedimento de Cooperação Internacional (PCI) como o instrumento hábil para a formalização dos atos de cooperação internacional. O PCI é um procedimento extrajudicial que se destina ao controle, à instrução e à execução dos pedidos de cooperação internacional de competência do MPF. A regulamentação do PCI, detalhada no art. 28 e seguintes, permite uma organização das etapas da solicitação, englobando a análise de sua pertinência até a realização da comunicação com as autoridades estrangeiras, garantindo um fluxo de trabalho padronizado e eficiente.

No âmbito do PCI, o Pedido Internacional de Informações (PII) é o instrumento que operacionaliza a cooperação direta interinstitucional. Conforme estabelece o art. 24, XXV, da Portaria PGR/MPF n. 40/2020, o PII destina-se à obtenção de dados e de elementos informativos que não demandem medidas coercitivas, como a quebra de sigilo bancário ou a busca e apreensão. Ele permite, por exemplo, a solicitação de dados cadastrais, informações sobre pessoas ou empresas, registros migratórios e antecedentes criminais. A grande vantagem desse instrumento reside em sua celeridade, permitindo que a SCI atue como uma facilitadora de inteligência investigativa.

A instauração do PCI e o uso do PII demonstram que a cooperação direta interinstitucional, longe de ser uma prática arbitrária, é uma atividade institucionalmente regulamentada. A Portaria PGR/MPF n. 40/2020 confere as ferramentas e os procedimentos necessários para uma atuação eficaz e em conformidade com os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

A criação e a consolidação da SCI da PGR representam um avanço significativo na capacidade do MPF de enfrentar os desafios impostos pela criminalidade transnacional. A análise da Portaria PGR/MPF n. 40/2020 revela uma estrutura administrativa bem definida, com atribuições claras para o fomento da cooperação jurídica direta interinstitucional. A subordinação direta da SCI ao procurador-geral da República, suas competências para atuar em redes de cooperação e, especialmente, sua capacidade de prestar e de obter informações de inteligência demonstram a sua centralidade nesse processo.

A regulamentação dos PCIs, como o PII, assegura que a cooperação direta ocorra de maneira institucional, estruturada e legalmente fundamentada. Com isso, a atuação da SCI da PGR consolida-se como uma ferramenta estratégica no enfrentamento da criminalidade global. Nesse contexto, a SCI da PGR representa um exemplo do modo como uma instituição estatal pode adaptar-se às dinâmicas da globalização, convertendo a tradicional cooperação jurídica internacional – antes marcada pela lentidão e pela burocracia – em um processo ágil, eficiente e indispensável à proteção dos interesses da sociedade brasileira.

4.2 Pedido Internacional de Informação: conceito e operacionalização

O PII, operacionalizado pela SCI, firma-se como um instrumento fundamental de cooperação direta interinstitucional para fins de inteligência e de investigação²⁴. Esse mecanismo, ao permitir o intercâmbio de dados e de informações de forma célere entre instituições congêneres, complementa a cooperação jurídica tradicional e estabelece-se como uma das ferramentas mais avançadas no combate à criminalidade organizada.

O PII é uma modalidade do PCI, caracterizando-se pela cooperação direta interinstitucional. A SCI da PGR instaura um canal de contato direto com uma ampla rede de autoridades estrangeiras, que inclui Ministérios Públicos, autoridades judiciais, policiais e diplomáticas. Esse intercâmbio de dados não se limita apenas a auxiliar a cooperação formal, estende-se a uma gama diversificada de objetivos estratégicos,

²⁴ Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/44juj38e>.

incluindo a identificação e a localização de pessoas, empresas e bens²⁵, a recuperação de ativos ilícitos e de instrumentos de crime que foram enviados a outros países, e o compartilhamento de melhores práticas e conhecimentos, facilitando e agilizando a assistência jurídica mútua.

Essa modalidade de cooperação é um pilar do intercâmbio interinstitucional direto e por meio de redes temáticas, as quais, por sua natureza, promovem a rápida troca de informações entre os seus membros. Tais redes de cooperação internacionais são vitais para o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional, conferindo à investigação um caráter de inteligência estratégica.

A SCI atua, primordialmente, na realização de pesquisas sobre indivíduos, pessoas jurídicas e bens, atendendo a solicitações tanto de órgãos nacionais quanto de instituições estrangeiras.

Para o atendimento a pedidos provenientes do exterior, a SCI recorre a uma variedade de fontes e de sistemas de informação, incluindo as bases de dados abertas, o Sistema Único²⁶ do MPF, o Banco Nacional de Mandados de Prisão e os sistemas da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise do MPF (SPPEA). Adicionalmente, a SCI pode requisitar informações a outras entidades nacionais, como Polícia Federal, Polícia Civil, cartórios, tribunais, institutos médicos legais e presídios.

Quando se trata de pedidos dirigidos a países estrangeiros, a eficácia da SCI decorre de sua vasta e robusta rede de contatos, construída ao longo

25 No campo da cooperação jurídica internacional, a colaboração direta entre Ministérios Públicos de diferentes jurisdições apresenta-se como um mecanismo eficaz para a averiguação preliminar de informações. Tal abordagem possibilita a confirmação da localização de bens e de pessoas antes da formalização de um pedido de auxílio mútuo, por meio das autoridades centrais. Essa utilização estratégica da cooperação direta visa a mitigar o risco de indeferimento do requerimento oficial, uma vez que a solicitação de assistência mútua baseada em meras conjecturas – o chamado *fishing expedition* – é frequentemente recusada. Assim, a confirmação prévia dos dados qualifica a solicitação subsequente, conferindo-lhe a precisão necessária para a sua efetiva tramitação e execução.

26 O Sistema Único é uma ferramenta de serviços eletrônicos do MPF que unifica e gerencia o registro, a tramitação e o controle de documentos, procedimentos e processos administrativos, extrajudiciais e judiciais. É instrumento de controle e de fluxo procedimental.

de mais de uma década de atuação. Essa rede, fundamentada na confiança mútua e no reconhecimento institucional, é constantemente atualizada com o estabelecimento de novos vínculos com autoridades internacionais.

A lista de contatos inclui não apenas autoridades com as quais a SCI já estabeleceu relações, mas também os pontos focais designados no âmbito das diversas redes de cooperação internacional das quais o MPF participa. Essa participação em redes de cooperação internacional reforça a capacidade da SCI de obter informações de forma ágil e segura.

Apesar de sua agilidade, o PII segue uma rotina procedimental rigorosa, que garante transparência, controle e organização. Os pedidos de informação para o exterior são formalizados por meio de memorando ou de ofício e submetidos à SCI, sendo inseridos em um procedimento de cooperação internacional específico (PCI/PII). Tal procedimento é registrado no Sistema Único do MPF, o que permite o rastreamento e o gerenciamento de todas as comunicações, respeitando o grau de sigilo de cada solicitação.

Para a formulação de um pedido ativo eficaz, o documento deve conter o maior número de informações pessoais do alvo investigado, como nome completo, filiação, data e local de nascimento, CPF (se possível), indicação da informação solicitada, indicação dos países a serem contatados, uma breve descrição dos fatos sob apuração e a relação desses fatos com a pessoa ou empresa objeto do pedido de informações, crimes imputados ao investigado e motivação da necessidade das autoridades brasileiras dessa informação.

A variedade de informações que podem ser obtidas por meio da SCI, dependendo da legislação do país destinatário, é vasta, abrangendo dados como qualificação de pessoa física ou jurídica, endereços, rastreamento societário, situação de cidadãos estrangeiros, informação sobre cidadãos presos, informações processuais, histórico criminal, bens móveis e imóveis, relacionamentos bancários²⁷, movimentos migratórios, óbito, nascimento, vínculos empregatícios, aspectos da legislação dos países envolvidos, números de telefone, atividade econômica e endereço de IP.

Uma vez obtidas, as informações são prontamente transmitidas ao membro do Ministério Público solicitante ou à autoridade estrangeira requerente, assegurando a celeridade e a efetividade da cooperação

27 Não se inclui aí a movimentação bancária ou qualquer informação submetida ao sigilo bancário.

direta interinstitucional. Em suma, o PII não é apenas um instrumento, é sobretudo a expressão de um modelo de atuação moderna, que institucionaliza a agilidade e a confiança mútua como pilares para o combate à criminalidade transnacional.

A eficácia do PII para fins de inteligência, portanto, está intrinsecamente ligada à sua oportunidade, eficácia e validade, o que sublinha a necessidade de um planejamento estratégico na sua formulação e utilização. O seu sucesso depende da capacidade de ser aplicado no momento certo, de fornecer informações pertinentes e de ser validado pelas autoridades competentes.

O PII pode ser classificado em duas modalidades distintas, cada qual com sua utilidade estratégica no âmbito da persecução criminal: a modalidade complementar e a modalidade autônoma.

Na modalidade complementar, o pedido de informações atua como um precedente para um pedido de cooperação, como uma carta rogatória ou um auxílio direto. Portanto, a cooperação direta interinstitucional serve como um passo preparatório para atender um pedido processado por meio de autoridades centrais ou para solucionar questões durante a execução de um pedido de assistência internacional em andamento, como a interpretação de leis aplicáveis ou a melhor forma de conduzir determinadas diligências.

Sua finalidade é otimizar a persecução penal, proporcionando as seguintes vantagens:

- a) eficiência do pedido: as informações recebidas preliminarmente orientam com maior precisão a formulação de um pedido de cooperação, permitindo que a solicitação seja mais específica e direcionada, o que aumenta as chances de sucesso na sua execução;
- b) adiantamento: a obtenção antecipada de informações cruciais permite que a autoridade delinear a estratégia do caso com maior segurança, podendo abrir novas linhas de investigação ou, alternativamente, constatar a desnecessidade de um pedido de cooperação internacional;
- c) execução adequada: para pedidos de cooperação já em andamento, as informações de inteligência servem para fornecer o correto encaminhamento ou para complementar os dados necessários à sua execução plena pela autoridade.

A modalidade autônoma é utilizada de forma independente para esclarecer fatos ou situações, podendo ser aplicada em diferentes fases processuais conforme a legislação interna de cada país. Nessa abordagem, o pedido de informações é feito de forma independente de um pedido de cooperação. Entre as vantagens da modalidade autônoma, destacam-se:

- a) **corroboração de informações:** as informações obtidas podem ser usadas para confirmar dados coletados por outros meios de investigação, como informações provenientes da Interpol, ou para verificar a credibilidade de versões apresentadas pela defesa;
- b) **uso nas fases preparatórias:** as informações podem ser empregadas nas fases preparatórias do processo ou em audiências que não sejam de julgamento, conforme permitido pela legislação, para fundamentar requerimentos, por exemplo;
- c) **vias alternativas:** em certos sistemas jurídicos, as informações de inteligência podem viabilizar a adoção de um processo abreviado ou a obtenção de um acordo probatório, agilizando a resolução do caso;
- d) **base para investigações:** dependendo da natureza das informações e do ordenamento jurídico aplicável, os dados de inteligência podem ser incorporados diretamente à investigação, servindo como base para relatórios e para o vínculo com outras investigações em curso.

A natureza e a utilidade estratégica das informações de inteligência na cooperação direta interinstitucional operam sob um princípio fundamental: as informações obtidas são exclusivamente para fins de inteligência e, por conseguinte, em geral não podem ser utilizadas diretamente como prova em um processo judicial. Essa distinção é crucial para a segurança jurídica e para a legitimidade das ações.

O conhecimento gerado por meio da atividade de inteligência tem como objetivo precípua subsidiar a tomada de decisão, servindo como um instrumento para a realização de diligências investigativas ou para a orientação do direcionamento de um caso.

Essa premissa estabelece o PII como uma ferramenta instrumental e não probatória. As informações são fornecidas por uma autoridade estrangeira competente e servem de ponto de partida para a obtenção formal de provas que, de fato, poderão ser anexadas aos autos processuais.

4.3 Possibilidades e usos da informação

Conforme estabelecido pelo Guia de Uso do Acordo de Cooperação Interinstitucional da RedCoop da AIAMP (RedCoop, 2022), o escopo da cooperação direta está intrinsecamente vinculado às convenções internacionais e às legislações internas dos Estados envolvidos. Essa dependência normativa define tanto o tipo de informação que pode ser compartilhada quanto o uso que se pode fazer dela. A gama de informações passíveis de intercâmbio é vasta, variando desde dados de domínio público até documentos e registros de acesso restrito. De forma análoga, a aplicabilidade dessas informações pode ser limitada a etapas preliminares da investigação ou estender-se a todas as fases do processo.

Em geral, as informações compartilhadas têm origem em registros públicos, bancos de dados de acesso institucional – não protegidos por sigilo ou segredo – ou em investigações já em andamento. É essencial sublinhar que as restrições legais impostas à cooperação direta interinstitucional frequentemente derivam de considerações ligadas ao direito de defesa e ao devido processo legal²⁸.

No contexto da cooperação jurídica internacional, a definição da natureza da informação a ser transmitida é crucial, especialmente quando se trata de vias de cooperação direta interinstitucional. Uma coisa é a “informação em sentido lato”, que engloba dados de inteligência, notícias sobre investigações, informações sobre esquemas criminosos ou dados de acesso público. Esse tipo de informação, por sua natureza menos sensível, é ideal para a transmissão por via de cooperação direta, pois contribui para a fluidez e a agilidade do intercâmbio estratégico

²⁸ Nesse sentido, Silva (2024, p. 39) esclarece: “Em geral, entre as informações que podem ser intercambiadas estão aquelas que se encontram sobre o domínio público, como dados em fontes abertas (consultas processuais em *websites* de tribunais, por exemplo) ou em registros públicos, como registros de propriedades imobiliárias, certidões do registro civil (para confirmar óbitos ou parentescos, por exemplo), registro de propriedade de veículos, procurações, informações sobre beneficiários finais e qualquer outro tipo de certidão, como certidão de antecedentes penais. Normalmente, as informações solicitadas servem para instruir investigações penais, mas nada impede que sejam juntadas no processo penal, para se pedir, por exemplo, a extinção da punibilidade pela confirmação de óbito do acusado em outro país. Informações sigilosas que estão sob reserva de jurisdição não devem ser intercambiadas sem autorização judicial, por isso, é comum que sejam transmitidas via autoridades centrais a pedido dos Ministérios Públicos”.

entre as autoridades. Outra, substancialmente distinta, é a transmissão de um conjunto de provas e elementos de informação confidenciais obtidos em um inquérito sigiloso. Dada a sensibilidade intrínseca desses dados – que podem envolver quebras de sigilo fiscal, bancário ou telemático – e a proteção legal garantida pela Constituição e pelo Código de Processo Penal, seu compartilhamento exige um patamar mais elevado de justificação e a adoção de procedimentos mais formais.

Assim, a cooperação direta interinstitucional é um valioso instrumento para o intercâmbio de inteligência e de informações preliminares, mas não substitui os mecanismos formais de assistência jurídica mútua quando a transmissão de provas sigilosas é necessária.

É importante ressaltar que a SCI da PGR adota essa abordagem em seu trabalho cotidiano. Portanto, a cooperação direta interinstitucional é ideal para o intercâmbio de informações de domínio público, isso inclui o acesso a bases de dados abertas, como consultas processuais, registros civis, de imóveis e de veículos, além de informações sobre beneficiários finais. Entende-se que o compartilhamento desses dados não compromete as garantias constitucionais; ao contrário, fortalece as investigações ao torná-las mais rápidas e eficientes.

No entanto, a SCI atua com a cautela necessária em relação a informações sigilosas sob reserva de jurisdição. Nesses casos, os pedidos formais que exigem autorização judicial são encaminhados pela via das autoridades centrais, garantindo a legitimidade e a segurança jurídica de todo o processo.

Além disso, o princípio da especialidade limita o uso de informações ou evidências obtidas por meio de cooperação jurídica internacional aos fins específicos para os quais foram solicitadas, evitando que a cooperação seja utilizada para fins não autorizados pelo Estado solicitado. Essa limitação reflete preocupações com a proteção de direitos individuais e a preservação da confiança entre Estados cooperantes.

A atuação da SCI está alinhada à visão de que a cooperação direta interinstitucional deve ser um instrumento ágil e seguro, sempre em conformidade com as leis e a proteção de direitos.

A importância dessa abordagem é reforçada por instrumentos internacionais, como o artigo 32 da Convenção sobre o Crime Cibernético, que valida o acesso direto a fontes abertas. O referido dispositivo confere

aos Estados a prerrogativa de usar dados de acesso público, independentemente de sua localização geográfica, ou de receber dados de outro Estado com o consentimento legal do titular, sem a necessidade de um pedido formal prévio. Assim, a AIAMP desenvolveu um guia para orientar seus membros na utilização do Acordo de Cooperação Interinstitucional, buscando harmonizar procedimentos e fortalecer o intercâmbio de informações de forma segura e eficaz.

4.4 Resultados empíricos e análise comparativa (2017-2025)

A análise dos 1.162 PIIs processados pela SCI da PGR entre 2017 e 2025 permite avaliar empiricamente a eficácia do modelo como alternativa complementar aos mecanismos tradicionais. Os resultados confirmam as críticas da literatura aos modelos tradicionais e demonstram o potencial da cooperação direta interinstitucional para oferecer maior celeridade e efetividade.

Quanto à eficiência temporal, os PIIs²⁹ apresentaram tempo médio de tramitação de 126 dias (ativos) e 56 dias (passivos), enquanto os PCIs tradicionais (via autoridade central)³⁰ registraram 1.852 dias (ativos

²⁹ A cooperação jurídica internacional é qualificada como ativa ou passiva conforme a posição ocupada pelo Brasil na solicitação. Na cooperação ativa, o Brasil figura-se como Estado requerente, solicitando o auxílio de um Estado estrangeiro para efetivar sua prestação jurisdicional interna. Por sua vez, na cooperação passiva, o Brasil é solicitado por um Estado estrangeiro a realizar determinada ação, considerada essencial ao exercício da jurisdição estrangeira (Abade, 2013, p. 41). Assim, o PII ativo é originário do Brasil (de dentro para fora) e o PII passivo é oriundo da autoridade estrangeira (de fora para dentro).

³⁰ No Brasil, não há uma autoridade central única para todos os pedidos de cooperação jurídica internacional. Na maioria dos casos, essa função é exercida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI/Senajus), conforme o Decreto n. 11.348/2023. O DRCI atua na comunicação de pedidos, como extradição, transferência de condenados e execução de penas, sem funções executivas. A PGR também exerce o papel de autoridade central nos casos relacionados ao Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal entre Brasil e Portugal e ao Tratado de Assistência Mútua em Matéria Penal entre Brasil e Canadá. No âmbito da Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a PGR é a autoridade central para pedidos ativos do Ministério Público da União (MPU) e dos Estados, além de receber, para execução, pedidos de autoridades congêneres estrangeiras (cooperação passiva). A PGR também atua como autoridade

– PGR)³¹, 736 dias (ativos – DRCI)³², 634 dias (passivos – PGR)³³ e 406 dias (passivos – DRCI)³⁴. Assim, os PIIs foram entre 6 e 15 vezes mais céleres que os PCIs tradicionais³⁵.

Esse contraste remete à crítica de Machado (2005) à morosidade das cartas rogatórias e à de Madruga Filho (2005) aos formalismos excessivos. Os dados demonstram que, ao eliminar intermediários burocráticos, a via direta interinstitucional reduz gargalos estruturais.

Quanto à taxa de cumprimento, entre os PIIs ativos, 86,7% foram cumpridos, 4,1% foram parcialmente cumpridos e 9,1% não foram cumpridos. Nos passivos, os números são: 93,9% cumpridos, 2,8% parcialmente e 3,1% não cumpridos³⁶. O elevado índice revela que os pedidos são adequados às capacidades das contrapartes, fruto da comunicação direta entre especialistas.

No que tange à geografia da cooperação, os principais países foram Argentina, Portugal, Bolívia, Paraguai, Estados Unidos e Peru, o que demonstra uma forte integração com a América do Sul, a América do Norte e Portugal e reflete a proximidade cultural e a densidade de redes multilaterais como AIAMP, IberRed, CPLP e REMPM.

Os objetos mais recorrentes foram: localização de investigados, antecedentes criminais, qualificação de pessoas e informações sobre investigações e processos. Os crimes predominantes foram: tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, falsidade documental, tráfico de pessoas, estelionato e contrabando. Essa prevalência torna evidente a natureza informacional dos PIIs, confirmando que não são substitutos das vias tradicionais em atos probatórios complexos.

central civil para a Convenção da ONU sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro, de 1956 (Convenção de Nova Iorque).

31 Pedidos originários do Brasil em que a PGR é a autoridade central.

32 Pedidos originários do Brasil em que o DRCI é a autoridade central.

33 Pedidos vindos da autoridade estrangeira em que a PGR é a autoridade central.

34 Pedidos vindos da autoridade estrangeira em que o DRCI é a autoridade central.

35 Dados coletados no sistema Único do Ministério Público Federal.

36 Dados coletados no sistema Único do Ministério Público Federal.

Os resultados confirmam: a cooperação direta interinstitucional complementa os mecanismos tradicionais sem substituí-los, eliminando burocracia diplomática; é mais adequada a demandas informacionais, deixando atos coercitivos para as vias tradicionais; proporciona celeridade e altas taxas de cumprimento, comprovando sua eficácia prática; opera com legitimidade normativa, respaldada em tratados multilaterais e normativos internos.

A relevância prática manifesta-se em celeridade, segurança (redução de intermediários), comunicação direta e economia processual.

Quadro 1 – Resultados empíricos da cooperação direta interinstitucional (SCI/PGR, 2017-2025)

Categoria	PIIs Ativos	PIIs Passivos	PCIs Ativos (PGR)	PCIs Ativos (DRCI)	PCIs Passivos (PGR)	PCIs Passivos (DRCI)
Tempo médio de tramitação (dias)	126	56	1.852	736	634	406
Cumpridos	438 (86,7%)	594 (93,9%)	-	-	-	-
Parcialmente cumpridos	21 (4,1%)	18 (2,8%)	-	-	-	-
Não cumpridos	46 (9,1%)	20 (3,1%)	-	-	-	-
Países mais recorrentes	EUA, Bolívia, Paraguai, Portugal, Argentina	Argentina, Portugal, Bolívia, Paraguai, Peru	-	-	-	-

Categoria	PIIs Ativos	PIIs Passivos	PCIs Ativos (PGR)	PCIs Ativos (DRCI)	PCIs Passivos (PGR)	PCIs Passivos (DRCI)
Objetos mais frequentes	Localização de investigados; qualificação de pessoas; antecedentes criminais, informação sobre investigação/processos	Antecedentes criminais; informação sobre investigações/processos; localização de investigados; qualificação de pessoas	-	-	-	-
Crimes mais recorrentes	Tráfico de drogas; uso de documento falso; lavagem de dinheiro; contrabando	Lavagem de dinheiro; tráfico de drogas; tráfico de pessoas; estelionato	-	-	-	-

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em dados da SCI da PGR relativos ao período de 2017 a 2025.

5 A cooperação direta interinstitucional e as redes de cooperação internacionais

5.1 Nova visão de soberania e Estado Constitucional Cooperativo

A cooperação direta interinstitucional encontra seus fundamentos teóricos mais sólidos na concepção de Estado Constitucional Cooperativo desenvolvida por Häberle (2007). Esse paradigma representa uma superação da visão tradicional de soberania estatal absoluta, propondo um modelo de Estado que se constrói e se legitima por intermédio da cooperação com outros Estados e instituições internacionais³⁷.

³⁷ Para Silva (2025, p. 20), “até mesmo os fundamentos da cooperação jurídica internacional não são mais os mesmos, pois atendem aos interesses da época: se no início existia uma forte percepção de que a soberania dos Estados e os interesses políticos dominavam as bases da cooperação internacional, hoje se fala que sem

O Estado Constitucional Cooperativo de Häberle (2007) fundamenta-se na premissa de que os desafios contemporâneos transcendem as capacidades isoladas dos Estados nacionais, exigindo formas colaborativas de governança que preservem a autonomia estatal enquanto potencializam a efetividade das respostas institucionais. Essa perspectiva teórica oferece sustentação conceitual para compreender como a SCI da PGR opera dentro de um *framework* jurídico que articula soberania nacional e cooperação internacional de forma complementar, não conflitiva³⁸.

Ramos (2017, p. 62) desenvolve e operacionaliza a perspectiva häberliana, ao propor uma "nova visão de soberania", especificamente aplicada ao contexto da cooperação jurídica internacional. Essa nova concepção reconhece que a soberania estatal, em vez de constituir uma barreira à cooperação, encontra sua expressão mais efetiva por meio da participação em redes e mecanismos colaborativos que fortalecem a capacidade estatal de responder a demandas transnacionais.

Essa perspectiva teórica oferece um fundamento conceitual robusto para compreender a atuação da SCI da PGR não como exceção ou desvio dos modelos tradicionais de cooperação, mas como expressão natural

solidariedade entre os Estados e entre as autoridades de persecução não se consegue enfrentar os atuais desafios transnacionais em matéria penal". Ensina Madrugá (2005, p. 297): "Teremos acesso à cooperação de outros Estados na mesma medida que a prestarmos. Assim, se para receber cooperação precisamos prestá-la e, se concordamos em considerá-la como essencial à soberania, logo devemos concluir pela existência de um princípio constitucional que determina a ampla cooperação e se traduz na interpretação das normas internas no sentido de privilegiar a cooperação". Continua Madrugá (2005, p. 299): "A essencialidade da cooperação internacional para a efetividade das funções estatais, especialmente no mundo 'globalizado', eleva o dever de prestar cooperação jurídica internacional à condição de princípio constitucional". Segundo Biagioli (2025, p. 69), "ao cooperar, reafirmamos a efetividade da ordem internacional e nutrimos a expectativa legítima de reciprocidade, que se concretiza ao requerermos o auxílio (ativo). Cooperar é defender a paz, promover a solução pacífica de conflitos e, dessa forma, o progresso da humanidade. É, portanto, atender ao art. 4. da Constituição (Brasil, 1988)".

³⁸ A contribuição de Häberle é particularmente relevante por demonstrar que a cooperação interestatal não representa uma diminuição da soberania, mas sua realização mais plena em contextos de interdependência global. O constitucionalismo cooperativo permite que instituições nacionais mantenham sua identidade e suas competências específicas enquanto desenvolvem capacidades colaborativas que ampliam sua efetividade operacional.

da evolução das formas estatais de resposta a demandas que transcendem fronteiras nacionais. A cooperação direta interinstitucional representa, nessa leitura, uma modalidade avançada de exercício da soberania estatal em contextos de interdependência.

Aras (2025, p. 70) afirma que “a principal razão para a cooperação é a interdependência entre os Estados numa sociedade complexa e a incapacidade de autossatisfação de suas pretensões jurisdicionais por outros meios legítimos”. O referido autor defende que existe um dever de cooperação jurídica internacional³⁹.

Com base nos fundamentos apresentados, a atuação do MPF nas redes de cooperação direta vai além de uma simples otimização processual. Ela reflete uma nova visão de soberania, compreendida não mais como um isolamento, mas como um exercício pleno da capacidade estatal de se integrar e de cooperar em um mundo interdependente. Ao participar ativamente de redes de cooperação internacional, a instituição demonstra que a solidariedade e a reciprocidade são pilares essenciais para enfrentar os desafios do crime transnacional. A cooperação direta interinstitucional, portanto, não é uma exceção à regra, mas a manifestação mais avançada do Estado Constitucional Cooperativo de Häberle (2007), que reconhece o dever constitucional de cooperar para garantir a efetividade da justiça e o progresso da humanidade. Assim, essas redes consolidam-se como o alicerce de uma soberania que se fortalece ao se projetar para o mundo, em uma postura que privilegia a colaboração em detrimento do isolamento.

³⁹ “O dever de cooperar internacionalmente encontra seu lugar na teoria das obrigações processuais positivas. Estas alcançam as atividades de persecução penal internacional e transnacional em sentido amplo, englobando os crimes internacionais, os crimes transnacionais e os crimes de direito penal comum internacionalizados por estraneidade” (Aras, 2025, p. 621). “[...] A transnacionalização da criminalidade e a enorme mobilidade humana das décadas que correm produziram uma necessidade nunca vista de cooperar. A tendência do século 21 é o incremento dessa premência cooperativa. A percepção da importância da proteção dos bens públicos globais e a necessidade de enfrentamento de ameaças quase universais como o terrorismo, a cibercriminalidade, a corrupção transnacional e os delitos ambientais mostraram que a teoria da cortesia (*comity*) não é mais suficiente para lidar com essas ameaças, às quais se somam a virada digital e os novos riscos da sociedade tecnológica, como a inteligência artificial. A regulação das iás é um desafio multilateral paralelo” (Aras, 2025, p. 624).

5.2 Inserção e participação nas redes multilaterais

A operacionalização efetiva da cooperação direta interinstitucional realiza-se predominantemente por intermédio de redes multilaterais que conectam instituições homólogas e facilitam a comunicação e a coordenação entre elas. Rodrigues e Magalhães (2025, p. 41) observam que,

nos últimos anos, formaram-se diversas redes de cooperação internacional, integradas por instituições homólogas dos diversos países, com o intuito de facilitar e acelerar a cooperação direta entre as autoridades competentes pela investigação e pela persecução penal nos Estados.

Bechara e Diogo (2022, p. 112-113) descrevem as redes de cooperação jurídica internacional como grupos que conectam pontos de contato em diferentes países. Esses pontos são nomeados Autoridades Centrais, Poder Judiciário, Ministérios Públicos e autoridades como a Polícia, unidades aduaneiras, bancos centrais e unidades de inteligência financeira, facilitando a comunicação entre si.

A eficácia dessas redes deve-se à figura dos “pontos de contato nacionais”. Esses pontos de contato, designados por suas respectivas autoridades competentes, reúnem-se regularmente em foros para definir estratégias, aprimorar protocolos e garantir uma atuação conjunta e integrada. Em suma, essas redes transformaram a cooperação – um processo lento e burocrático – em uma abordagem ágil e coordenada, essencial para a segurança global.

As redes de cooperação oferecem uma infraestrutura institucional que suporta a cooperação direta interinstitucional por meio de múltiplas dimensões. A primeira dimensão é a conectividade técnica, que facilita a comunicação segura e eficiente entre instituições participantes. Essa conectividade inclui plataformas tecnológicas, protocolos de comunicação e sistemas de autenticação que garantem a segurança e a confiabilidade das comunicações.

A segunda dimensão é a padronização procedimental, que facilita a interoperabilidade entre diferentes sistemas jurídicos e institucionais. As redes frequentemente desenvolvem formulários padronizados, procedimentos comuns e diretrizes operacionais que reduzem custos de transação e minimizam mal-entendidos entre autoridades de diferentes países.

A terceira dimensão é a construção da confiança⁴⁰ por intermédio de interações regulares, treinamentos conjuntos e desenvolvimento de relacionamentos profissionais entre as autoridades. Essa confiança constitui um elemento fundamental para a efetividade da cooperação direta interinstitucional, uma vez que facilita a comunicação franca e a coordenação efetiva.

A construção e a manutenção da confiança entre instituições são elementos essenciais para o funcionamento efetivo da cooperação interinstitucional, conforme ressalta Bechara (2011, p. 150)⁴¹.

A confiança interinstitucional transcende relações pessoais para constituir uma característica sistêmica que se desenvolve por meio de práticas consistentes, transparência procedimental e reciprocidade nas relações de cooperação.

A quarta dimensão é a disseminação de boas práticas, que permite a aprendizagem coletiva e o aprimoramento contínuo dos procedimentos de cooperação. As redes frequentemente organizam seminários, workshops e publicações que facilitam o intercâmbio de experiências e a identificação de melhores práticas.

5.3 Redes multilaterais como instrumentos de operacionalização

As redes multilaterais constituem os instrumentos concretos por intermédio dos quais o Estado Constitucional Cooperativo e a nova

40 A confiança operacional desenvolve-se por meio da demonstração contínua de competência técnica, integridade procedimental e conformidade normativa pelas instituições participantes das redes de cooperação. Essa confiança permite que as autoridades solicitadas tenham segurança sobre a legitimidade e a pertinência das demandas recebidas, facilitando respostas mais ágeis e substantivas. Simultaneamente, oferece às autoridades solicitantes a confiança na qualidade e na confiabilidade das informações e das medidas obtidas por intermédio da cooperação.

41 A aplicação do princípio da confiança à cooperação jurídica internacional em matéria penal reflete a possibilidade de uma assistência mais eficiente. A assistência jurídica internacional é um instrumento de que se vale o Estado para atender às expectativas da coletividade no tocante à previsibilidade e à estabilidade nas relações, de modo que, quanto mais confiança recíproca houver no relacionamento entre os Estados, tanto maiores as possibilidades de atendimento das mencionadas expectativas. Isso porque, quanto maior a confiança, maior a segurança quanto à preservação daquilo que é essencial para o relacionamento entre os Estados ou mesmo entre os Estados e os organismos internacionais.

visão de soberania se materializam em práticas institucionais efetivas. O MPF participa ativamente de uma série de redes de cooperação internacional, essenciais para o combate à criminalidade transnacional, dentre as quais se destacam a AIAMP, a CPLP, a IberRed, que promovem a colaboração entre seus membros, e há também a REMPM. Além disso, o MPF integra a Rede Hemisférica de Cooperação Jurídica em Matéria Penal (REMJA), da OEA. No âmbito do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, o MPF também faz parte da Rede Anticorrupção (LAC/LEN), da OCDE e da Rede de Recuperação de Ativos do Gafilat. A participação nessas redes fortalece a capacidade do Brasil de cooperar e atuar de forma coordenada no cenário global. A cooperação direta interinstitucional também se expande para fóruns econômicos e políticos de grande relevância global, como o BRICS e o G20, nos quais a interação entre as instituições de persecução penal transcende o debate formal para estabelecer canais de colaboração pragmáticos.

Um exemplo notável dessa evolução é a iniciativa do MPF de sediar a Cúpula dos Procuradores-Gerais dos países do G20⁴² (PG20). Essa cúpula inédita reuniu os principais representantes dos Ministérios Públicos das maiores economias do mundo para discutir estratégias de enfrentamento do crime organizado transnacional, de proteção ambiental e de aprimoramento dos sistemas de justiça.

Nesses fóruns especializados, a troca de informações não se limita a discussões teóricas. Há um intercâmbio constante e direto de dados e experiências sobre casos concretos entre os pares, o que fortalece a confiança mútua e cria canais de comunicação seguros e eficazes. Essa fluidez na cooperação é vital para que as investigações possam acompanhar a complexidade e a velocidade das redes criminosas globais, demonstrando que a colaboração interinstitucional é um pilar estratégico na governança global contemporânea.

Além de integrar redes temáticas especializadas, o MPF desempenha um papel fundamental em fóruns multilaterais mais amplos. Nesses contextos, o MPF atua como parte da delegação brasileira, em estreita coordenação com o MRE e outras autoridades competentes do Estado.

⁴² Disponível em: <https://tinyurl.com/4jekxxf3>.

A participação ativa em organizações como a ONU, a OEA, o Conselho da Europa (CoE) e a OCDE permite ao MPF influenciar a elaboração de normas e tratados internacionais. Além disso, garante que a perspectiva da persecução penal seja considerada nas discussões sobre segurança global, direitos humanos e desenvolvimento. Essa presença institucional nesses fóruns consolida a posição do MPF como um ator relevante no cenário jurídico internacional, facilitando a cooperação e o intercâmbio de informações estratégicas em âmbito global.

A funcionalidade das redes multilaterais está em combinar flexibilidade operacional com segurança jurídica. Por um lado, as redes permitem a comunicação direta e ágil entre instituições, superando entraves burocráticos típicos dos canais diplomáticos tradicionais. Por outro lado, operam dentro de marcos normativos estabelecidos, que garantem conformidade com princípios fundamentais do direito internacional e dos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados participantes.

As redes exemplificam como a cooperação direta interinstitucional transcende a mera troca de informações para constituir verdadeiros espaços de governança colaborativa. Essas redes operam baseadas em princípios de confiança mútua, reciprocidade e reconhecimento da legitimidade institucional dos parceiros, criando ambientes que facilitam a cooperação direta entre autoridades homólogas sem comprometer a autonomia nacional de cada instituição participante.

6 Considerações finais

O presente estudo partiu da questão central de saber em que medida a atuação da SCI da PGR, por meio da cooperação direta interinstitucional, constitui um modelo eficaz complementar aos mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional. Os resultados empíricos e a análise teórica desenvolvida ao longo do artigo permitem afirmar que a cooperação direta se apresenta como alternativa legítima e funcional, capaz de responder de forma célere, eficaz e segura às limitações estruturais dos modelos tradicionais.

Os resultados revelam que os PIIs processados pela SCI da PGR entre 2017 e 2025 foram, em média, de seis a quinze vezes mais rápidos que os PCIs processados pelas autoridades centrais, além de apresentarem taxas de

cumprimento superiores a 85% para PIIs ativos e 93% para PIIs passivos. O perfil informacional dos PIIs – predominantemente voltado para antecedentes criminais, localização e qualificação de investigados – confirma seu escopo de baixa a média intrusão, preservando para os mecanismos tradicionais as medidas coercitivas ou probatórias complexas. Isso demonstra que a cooperação direta pretende não substituir, mas antes complementar as vias diplomática e da autoridade central, proporcionando agilidade onde a burocracia e a morosidade inviabilizam respostas efetivas.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para preencher uma lacuna da literatura especializada, que permanece fortemente centrada nos modelos tradicionais. A sistematização do PII, como um “terceiro modelo” de cooperação jurídica internacional baseado em dados empíricos inéditos de 1.162 casos, reforça a tese de que o sistema contemporâneo exige diversificação de canais, capazes de responder a diferentes níveis de complexidade e de urgência. A integração em redes multilaterais, como AIAMP, IberRed, RRAG, CPLP e REMPM, revela-se essencial para a efetividade desse modelo, confirmando que a soberania, longe de ser enfraquecida, é exercida de forma cooperativa em ambientes transnacionais.

Sob a perspectiva prática e institucional, os resultados sugerem que a consolidação do modelo da SCI da PGR pode servir de referência para outras instituições ministeriais e subsidiar o aprimoramento de rotinas de cooperação, inspirar a elaboração de protocolos padronizados, estimular a capacitação contínua de pontos de contato e fortalecer a governança institucional da cooperação internacional. Também apontam para a importância de mecanismos de registro, supervisão e rastreabilidade, a fim de assegurar não apenas eficiência, mas também transparência e segurança jurídica.

Por fim, a consolidação da cooperação direta interinstitucional como modelo complementar depende de aprimoramentos contínuos. Futuras pesquisas⁴³ podem ampliar a análise para experiências comparadas em outros países, investigar a percepção qualitativa dos operadores

43 A RedCoop da AIAMP está sempre atualizando a cooperação direta interinstitucional. A prova disso é a publicação, em 28 de outubro de 2025 (quando este estudo já estava concluído), dos seguintes textos: *Nuevo Diagnóstico de Cooperación Interinstitucional*, pela Dirección General de Cooperación Regional e Internacional, e *Actualización Guía de Uso del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios Públicos y Fiscales Miembros de la AIAMP*, pela Red de Cooperación Penal Internacional.

envolvidos e examinar os impactos desse modelo na efetividade das perseguições criminais e nas decisões judiciais. Contudo, o presente estudo demonstra que a SCI da PGR conseguiu estruturar um mecanismo legítimo, eficaz e sustentável, capaz de equilibrar agilidade e legalidade, configurando-se como um marco relevante na modernização da cooperação jurídica internacional.

Referências

ABADE, Denise Neves. **Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARAS, Vladimir. **Cooperação penal internacional**: obrigações processuais positivas e o dever de cooperar. Salvador: JusPodivm, 2025.

BECHARA, Fábio Ramazzini. **Cooperação jurídica internacional em matéria penal**: eficácia da prova produzida no exterior. São Paulo: Saraiva, 2011.

BECHARA, Fábio Ramazzini; DIOGO, Georgia Renata Sanchez. Redes de cooperação jurídica internacional: o que são, para que servem e como usar? In: BECHARA, Fábio Ramazzini; CARNEIRO, Leandro Piquet; DIOGO, Georgia Renata Sanchez (coord.). **Atlas do Sistema de Justiça Criminal do Mercosul**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 107-141.

BIAGIOLI, Marcela Harumi. Notas sobre o cumprimento do auxílio direto. In: MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. **Um olhar para o futuro da cooperação internacional**: coletânea de artigos. Brasília-DF: MPF, 2025. p. 68-78. Disponível em: <https://tinyurl.com/2a3vyuuh>. Acesso em: 13 set. 2025.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. História e razão do Paradigma Vestefaliano. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Montevideo, tomo II, p. 1445-1465, 2006. Disponível em: <https://tinyurl.com/nt8s3a8n>. Acesso em: 13 set. 2025.

HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

LEAL, Bruno. A "Paz de Vestfália": marco das relações internacionais. **Café História**: história feita com cliques, Brasília, 29 jan. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/58n3ypnc>. Acesso em: 13 set. 2025.

LIMA, Luciano Flores de; ARAS, Vladimir. Cooperação internacional direta pela Polícia ou Ministério Público. In: BALTAZAR JUNIOR, José Paulo; LIMA, Luciano Flores de (org.). **Cooperação jurídica internacional em matéria penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 123-160.

MACHADO, Máira Rocha. Cooperação penal internacional no Brasil: as cartas rogatórias passivas. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 13, n. 53, p. 98-118, mar./abr. 2005.

MADRUGA, Antenor. O Brasil e a jurisprudência do STF na Idade Média da cooperação jurídica internacional. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 13, n. 54, p. 291-311, maio/jun. 2005.

RAMOS, André de Carvalho. Cooperação jurídica internacional e o diálogo das fontes no direito internacional privado contemporâneo. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Asunción, año 5, n. 10, p. 56-72, out. 2017. DOI: <https://doi.org/10.16890/rstpr.a5.n10.p56>.

REDCOOP – RED DE COOPERACIÓN PENAL. Cooperación interinstitucional entre fiscalías: argumentos para defender la validez. **Portal MPF**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/8uea5snf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

RODRIGUES, Pétalla Brandão Timo; MAGALHÃES, Thaís Quezado Soares. A diplomacia do Parquet federal. In: MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. **Um olhar para o futuro da cooperação internacional**: coletânea de artigos. Brasília-DF: MPF, 2025. p. 38-50. Disponível em: <https://tinyurl.com/2a3vyuuh>. Acesso em: 13 set. 2025.

SILVA, Anamara Osório. A atribuição do Ministério Público Federal para os atos de cooperação jurídica internacional e a cooperação direta entre as autoridades do Ministério Público. In: MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. **Um olhar para o futuro da cooperação internacional**: coletânea de artigos. Brasília-DF: MPF, 2025. p. 9-37. Disponível em: <https://tinyurl.com/2a3vyuuh>. Acesso em: 13 set. 2025.

SILVA, Anamara Osório. A cooperação jurídica internacional em matéria penal entre ministérios públicos: uma cooperação interinstitucional. In: ABADE, Denise Neves; CHAGAS, Claudia Maria de Freitas; LOULA, Maria Rosa Guimarães (org.). **Novas perspectivas da cooperação jurídica internacional**: uma visão de juristas brasileiras. Belo Horizonte: Arraes, 2024. p. 31-42.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Anotações sobre o anteprojeto de lei de cooperação jurídica internacional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 30, n. 129, p. 133-167, nov. 2005.

WEBER, Patricia Núñez. Breve panorama dos desafios no desenvolvimento da cooperação penal internacional no presente: necessidade de releitura das barreiras cognitivas e institucionais. In: MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. **Um olhar para o futuro da cooperação internacional**: coletânea de artigos. Brasília-DF: MPF, 2025. p. 89-103. Disponível em: <https://tinyurl.com/4cvmaknn>. Acesso em: 13 set. 2025.