Equipes Conjuntas de Investigação, atuação extraterritorial e soberania: evolução conceitual e modelos comparados

Joint Investigation Teams, extraterritorial activity and sovereignty: conceptual evolution and comparative models

Paulo Roberto Galvão de Carvalho[1]

Escola Superior do Ministério Público da União – Brasília, DF, Brasil

paulogc@yahoo.com

http://lattes.cnpq.br/5520308940548748

https://orcid.org/0009-0000-8444-5872

Resumo: O artigo examina se a atuação extraterritorial de autoridades estrangeiras (membros destacados) em Equipes Conjuntas de Investigação (ECIs) é compatível com a soberania estatal brasileira. Identifica base normativa suficiente para a constituição de ECIs envolvendo o Brasil, mas assinala lacuna quanto a diretrizes para sua criação, funcionamento e limites operacionais. Analisa a concepção de soberania adotada em precedentes judiciais formados em cartas rogatórias e pedidos de auxílio direto, apresenta a evolução histórica desse conceito e demonstra que o paradigma atual é o da soberania relacional, em redes e cooperativa. Em perspectiva analítica, avalia normativos de Portugal, Itália e França para identificar as regras para a atuação extraterritorial e conclui ser possível admiti-la sem violação da soberania. Esses modelos sugerem parâmetros para enfrentar a lacuna regulatória brasileira e permitem concluir que a atuação extraterritorial em ECIs pode ser lida como exercício cooperativo e relacional de soberania.

[1] Mestre em Direito Público (LL.M.) pela London School of Economics and Political Science (LSE), Londres, Reino Unido (2013). Especialista em Cooperação Jurídica Internacional pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), Brasília (2025). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2001). Procurador da República do Ministério Público Federal desde 2004. Ex-Defensor Público da União e ex-Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

Palavras-Chave: Equipes Conjuntas de Investigação; atuação extraterritorial; soberania; direito comparado.

Abstract: *The article examines whether the participation of foreign officers (seconded members) in extraterritorial activities within Joint Investigation Teams (JITs) is compatible with Brazilian state sovereignty. It identifies sufficient normative bases for establishing JITs in Brazil, while noting a gap in regulating their creation, functioning, and operational limits. It analyzes the concept of sovereignty employed in Brazilian case law developed in letters rogatory and mutual legal assistance requests, then traces the historical evolution of the concept and argues that the prevailing paradigm is relational, networked and cooperative sovereignty. From an analytical perspective, it reviews the legal frameworks of Portugal, Italy, and France to identify rules for extraterritorial activity and concludes that such activity can be admitted without violating sovereignty. These models suggest parameters to address Brazil's regulatory gap and support the conclusion that extraterritorial activity in JITs can be understood as a cooperative, relational exercise of sovereignty.*

Keywords: *Joint Investigation Teams; extraterritorial activity; sovereignty; comparative law.*

Sumário: Introdução; 1. As Equipes Conjuntas de Investigação: contexto, conceito e características gerais; 2. A atuação extraterritorial nas ECIs; 3. A redefinição da soberania e seus impactos na cooperação penal internacional; 4. As Equipes Conjuntas de Investigação na Europa: lições para o Brasil; Considerações finais; Referências.

Introdução

O princípio do monopólio do uso da força pelo Estado dentro de suas fronteiras constitui o elemento central da compreensão tradicional dos Estados-nação (Klother, 2014, p. 5). Essa concepção há muito não serve para explicar as relações entre os Estados diante dos desafios atuais. Dentre os principais objetivos das nações contemporâneas estão a implementação e a proteção dos direitos humanos e a prevenção e a repressão da criminalidade. Ambos somente podem ser alcançados mediante intensa cooperação entre os Estados.

No campo penal, os métodos tradicionais da cooperação penal internacional têm-se revelado ultrapassados para combater o crime transnacional contemporâneo. As Equipes Conjuntas de Investigação (ECIs) surgem nesse contexto, ao propiciarem mecanismos eficientes e ágeis para o trabalho conjunto de autoridades de diferentes Estados. As ECIs apresentam vantagens operacionais, especialmente a permissão prévia para a troca das informações produzidas na investigação por contato direto entre os membros da equipe e a autorização para a presença e atuação extraterritorial de seus membros destacados[2] no território do outro Estado-parte. Esse segundo elemento é o objeto de análise deste trabalho.

Apesar de o Brasil dispor de múltiplos instrumentos normativos que autorizam a constituição de ECIs, há uma lacuna em relação à disciplina de sua criação e funcionamento. Assim, também não há regulamentação que delineie os contornos e limites da atuação extraterritorial de agentes estrangeiros em solo nacional. Essa falta de regulamentação clara agrava-se diante da jurisprudência brasileira construída em pedidos tradicionais de cooperação (carta rogatória e auxílio direto). Precedentes dos tribunais superiores têm se valido da soberania como um postulado de caráter absoluto, sem analisar se os conceitos em que se apoiam ainda são válidos para o mundo atual.

Há, contudo, crescente interesse sobre a matéria, inclusive porque o Brasil tem sido regularmente convidado a participar de ECIs, já tendo, até a conclusão deste estudo, constituído sete equipes[3]. Também no campo doutrinário, o tema tem ganhado corpo, sendo notável a obra de Isac Barcelos de Souza (2019), por seu ineditismo e densidade. No entanto, especificamente sobre o tema da atuação extraterritorial, ainda faltam ao debate análises e argumentos mais aprofundados.

---

[2] As autoridades estrangeiras que fazem parte de uma ECI e atuam fora do território de seu país são comumente chamadas de *seconded members* (membros destacados) nos textos internacionais. Neste trabalho, os termos autoridades estrangeiras, agentes estrangeiros e membros destacados serão utilizados de forma intercambiável.

[3] Para a realização deste trabalho, a Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República (SCI/PGR) autorizou o acesso ao texto de seis desses Acordos, resguardado o sigilo em relação às investigações neles detalhadas.

A presente pesquisa visa enfrentar parte dessas lacunas para responder à pergunta: a atuação extraterritorial de agentes estrangeiros em Equipes Conjuntas de Investigação é compatível com a soberania estatal brasileira? Para tanto, faz uso de pesquisa qualitativa, por meio de revisão bibliográfica, análise documental, exame de precedentes selecionados e análise normativa em direito comparado.

O primeiro ponto nuclear da pesquisa envolve a análise do conceito de soberania e sua evolução, fundamentada em doutrina nacional e estrangeira. Essa análise visa identificar qual concepção de soberania orienta os Estados contemporâneos e, em especial, qual o modelo adotado pelo Estado constitucional brasileiro. Em seguida, avalia-se se há um descompasso entre esse modelo e a prática judicial nacional.

O segundo núcleo é uma comparação jurídico-normativa dos regimes de Equipes Conjuntas de Investigação de três países europeus, que historicamente influenciam o direito brasileiro. A análise comparativa concentrou-se nas legislações de Portugal, Itália e França, e teve por objetivo verificar a extensão dos poderes concedidos aos membros destacados; se o regime de atuação extraterritorial no âmbito de ECIs difere do auxílio judiciário comum; e se tais regras se aplicam a Estados terceiros, ou se estão restritas aos membros da União Europeia (UE).

O trabalho está organizado da seguinte forma. O tópico "As Equipes Conjuntas de Investigação: contexto, conceito e características gerais" estabelece o contexto de surgimento das Equipes Conjuntas de Investigação, conceituando o instrumento e descrevendo suas características gerais, bem como seu histórico e a normatização internacional. O tópico "A atuação extraterritorial nas ECIs" detalha o tema central da atuação extraterritorial nas ECIs, apresentando suas características e vantagens operacionais. Examina o panorama normativo brasileiro e a apreciação jurisprudencial da presença de agentes estrangeiros em atos de cooperação tradicionais. O tópico "A redefinição da soberania e seus impactos na cooperação penal internacional" discute a redefinição do conceito de soberania, analisando os paradigmas do modelo westfaliano, do Estado Constitucional Cooperativo e da soberania desintegrada e em redes. Esse tópico relaciona a evolução doutrinária da soberania com seus impactos diretos na cooperação penal internacional e na prática judicial brasileira. O tópico "As Equipes Conjuntas de Investigação na Europa: lições para

o Brasil" apresenta o estudo comparado das Equipes Conjuntas de Investigação na Europa, focando em Portugal, Itália e França. Esse tópico detalha como cada um desses ordenamentos jurídicos regulamenta os poderes operacionais dos membros destacados e extrai lições relevantes para o cenário brasileiro.

Nas considerações finais, conclui-se que a atuação extraterritorial em ECIs não é incompatível com a soberania nacional; pelo contrário, pode ser lida como uma expressão moderna, relacional e cooperativa de soberania. Acrescenta-se que os modelos europeus estudados evidenciam ser possível autorizar a atuação extraterritorial sem violação de soberania, servindo de parâmetro normativo e prático para o aperfeiçoamento da disciplina brasileira.

1. As Equipes Conjuntas de Investigação: contexto, conceito e características gerais

1.1. Globalização, crime transnacional e cooperação penal internacional

A globalização, caracterizada pela interconectividade e abertura de fronteiras, atuou como um catalisador para a expansão do crime em escala mundial (Souza, 2019, p. 38). Abade (2024, p. 5) sustenta que já são verdadeiros truísmos as afirmações de que é necessário reavaliar conceitos tradicionais - como fronteiras e soberania - e que os Estados precisam cooperar para fazer frente a eventos transfronteiriços.

De fato, o enfrentamento desse cenário coloca em evidência a limitação da capacidade jurisdicional isolada dos Estados. Os crimes transnacionais - definidos como as "infrações cuja concepção, prevenção e/ou efeitos, diretos ou indiretos, ocorram em mais de um país" (Souza, 2019, p. 29) - são notáveis por sua complexidade, e muitas vezes as investigações precisam ser conduzidas nos territórios de mais de um Estado. O sucesso das investigações, portanto, depende criticamente da cooperação dos Estados envolvidos (Furger, 2024, p. 43)[4]. Em face da

[4] Furger faz referência aos crimes internacionais de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e de agressão, mas suas conclusões também

internacionalização dos comportamentos penais, a internacionalização da repressão se mostra imprescindível (Mendonça, 2021, p. 23), pois a cooperação internacional é o único recurso capaz de viabilizar o exercício de uma persecução penal eficaz quando os agentes criminosos, as fontes de prova e o produto ou proveito do crime estão dispersos pelo território de vários países (Souza, 2019, p. 188).

Entretanto, métodos tradicionais como a assistência baseada em cartas rogatórias são amplamente considerados antiquados para combater o crime transnacional contemporâneo (Block, 2011, p. 8). Como forma de suprir essa ineficiência, surgiram alternativas como o auxílio direto, em que os pedidos de cooperação dispensam o exequatur e podem ser cumpridos diretamente pela autoridade competente (Bechara; Alonso, 2024, p. 14-15). Novas técnicas de investigação também foram desenvolvidas para evitar que a transposição de fronteiras pelo crime acabasse por ser um obstáculo à repressão penal, tais como entregas vigiadas, interceptações de comunicação e investigações encobertas entre países (Souza, 2019, p. 188).

Diante desse contexto, em que se fazem necessários mecanismos eficientes, com capacidade de deslocamento e agilidade, é que surgem as Equipes Conjuntas de Investigação no cenário do combate à criminalidade transnacional (Mendonça, 2021, p. 48), criando um veículo próprio de cooperação com via de contato direto e possibilidade de atuação extraterritorial.

1.2. Histórico e normatização internacional das ECIs

O caminho para a instituição das Equipes Conjuntas de Investigação (ECIs) remonta a um longo percurso, iniciado com atuações transnacionais desenvolvidas em bases informais. As experiências embrionárias de cooperação internacional entre forças policiais de diferentes Estados datam do século XIX na Europa e nos Estados Unidos (Souza, 2019, p. 49-59).

---

são válidas para boa parte dos crimes que justificam a adoção de medidas especiais de cooperação internacional.

O primeiro instrumento internacional de abrangência global a prever a criação de equipes conjuntas (na época chamadas apenas de *joint teams)* foi a Convenção de Viena de 1988 (contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas). Porém, o impulso à criação de Equipes Conjuntas de Investigação somente ganhou tração na transição entre os séculos XX e XXI. No âmbito europeu[5], o marco para a criação das ECIs foi a Convenção de Auxílio Mútuo em Matéria Penal da União Europeia de 2000, seguida pela Decisão-Quadro sobre Equipes Conjuntas de Investigação (2002/465/JAI), que funcionou como um "sinal-verde" para a implementação das ECIs na União Europeia (Plachta, 2005, p. 292). A regulamentação constante desses normativos acabou por servir como paradigma mundial para o modelo.

Paralelamente às iniciativas na Europa, mais duas convenções multilaterais firmadas no âmbito da ONU previram a criação de ECIs. Assim, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, firmada em Palermo, Itália, em 2000 (UNTOC), e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada em Mérida, no México, em 2003 (UNCAC), somaram-se à Convenção de Viena como os instrumentos de caráter global a legitimar o estabelecimento das ECIs. A redação desses textos, entretanto, segue a mesma linha de prever de forma genérica a realização de investigações conjuntas mediante acordo, sem o detalhamento constante do regramento europeu[6].

Mencionam-se, por fim, duas recomendações que incentivam o estabelecimento de ECIs: pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), a Resolução 2322, de 2016[7], e pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), a Nota Interpretativa a sua

---

[5] Na Europa, iniciativas alemãs buscaram demonstrar o êxito de seus modelos internos de Equipes Conjuntas de Investigação (*Gemeinsame Ermittlungsgruppe*) e promovê-los como meios modernos de combate ao crime organizado. A medida ganhou o apoio de outros países-membros, possivelmente inspirados, à época, nas iniciativas para o estabelecimento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia, entendendo que investigações comuns seriam parte essencial do terceiro pilar comunitário previsto no Tratado de Amsterdam (Block, 2011, p. 4-12).

[6] V. UNTOC, art. 19, e UNCAC, art. 49.

[7] Disponível em: https://docs.un.org/en/S/RES/2322%20(2016), p. 6. Acesso em: 16 out. 2025.

Recomendação nº 40 (FATF, 2025, p. 122). Embora esses documentos não sejam vinculantes, o Brasil é destinatário de ambas as recomendações.

1.3. Conceito, natureza jurídica e características

A Rede da União Europeia de Peritos Nacionais em Equipes Conjuntas de Investigação (*JITs Network)*[8] define as ECIs como "um instrumento de cooperação internacional assente num acordo entre autoridades competentes (...) de dois ou mais Estados, criado por um período limitado e com um objetivo específico, a fim de realizar investigações penais num ou vários Estados envolvidos" (JITs Network Secretariat; EUROJUST, 2021, p. 9).

Isac Barcelos de Souza (2019, p. 78) apresenta uma conceituação abrangente das ECIs, definindo-as como:

> o grupo formado por agentes de dois ou mais países, instituído com base em um acordo específico para o desenvolvimento, integrado e em um prazo certo, de uma investigação determinada relativa a crime transnacional, possibilitando, sob certas condições, a atuação extraterritorial de seus membros e estabelecendo uma via de contato direto entre seus integrantes.

Da análise dessas duas definições, é possível extrair as principais características das ECIs. A expressão designa, ao mesmo tempo, o grupo formado por autoridades de mais de um país e o instrumento de cooperação internacional que dá ensejo à formação desse grupo e autoriza a realização de atividades de investigação em conjunto por esses membros.

Para a formação desse grupo, é necessário um acordo entre as autoridades competentes dos Estados envolvidos. Sua criação pressupõe, assim, uma comunhão de vontades, uma vez que o desígnio das ECIs é

---

[8] A rede, conhecida por seu nome em inglês *JITs Network,* foi criada por decisão do Conselho da União Europeia em 2005, com o objetivo de encorajar o uso do instrumento e trocar conhecimentos e boas práticas. A rede é formada por experts nacionais indicados por cada Estado-Membro e divulga avaliações periódicas sobre a implementação das ECIs e os temas discutidos em encontros anuais. Para mais informações, v. https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/jits-network.

beneficiar todos os Estados envolvidos. Essa reciprocidade se expressa por meio do consentimento em um acordo formal, já que há repercussões sobre a soberania de cada Estado (Souza, 2019, p. 90-92).

A ECI deve ter por objetivo a investigação de um fato ou conjunto de fatos específicos, relativos a crimes transnacionais, por um prazo certo. As situações que justificam a criação de ECIs em regra envolvem crimes cuja investigação seja complexa e precise ser realizada em mais de um Estado. A necessidade de coordenação entre as investigações desenvolvidas em mais de um Estado também é um fator que impulsiona o uso das ECIs (JITs Network Secretariat; EUROJUST, 2021, p. 13).

No que se refere à sua natureza jurídica, Souza (2019, p. 89) identifica as ECIs como "um novo veículo (instrumento) de cooperação jurídica internacional, cujo pedido é a realização de uma investigação conjunta, que tramita pela via do contato direto"[9]. Nesse ponto, também, verifica-se a inovação do modelo trazido pelas ECIs, ao criar um novo veículo de cooperação internacional que se utiliza da via mais ágil para a realização de uma investigação transnacional.

As ECIs têm ainda duas características que constituem suas principais vantagens operacionais. A primeira delas é a permissão prévia para que, sob certas condições, haja a troca de informações e elementos de prova por meio de contato direto entre as autoridades integrantes da Equipe. Isso significa que não é necessário o uso dos canais tradicionais de auxílio direto ou carta rogatória para a transmissão dos elementos de prova coletados pela equipe; o próprio Acordo de criação da ECI constitui a autorização (prévia) para que todos os elementos coletados nas atividades da equipe sejam transmitidos diretamente, resguardadas

[9] Essa classificação leva em consideração a análise estruturalista da cooperação jurídica internacional. Segundo explica Abade (2024, p. 9-13), a cooperação internacional pode ser entendida em razão de seus sujeitos (Estados, indivíduos ou organizações internacionais), das vias de comunicação dos pedidos (diplomática, da autoridade central, do contato direto e outras formas simplificadas), dos próprios pedidos (envio de pessoa, assistência jurídica, reconhecimento e execução de decisão estrangeira, transferência de processos e de sentenciado) e dos veículos ou instrumentos que transportam os pedidos (carta rogatória, ação de extradição, de homologação, auxílio direto, procedimento de transferência de processos ou de sentenciados, mandado de detenção e entrega e a própria equipe conjunta de investigação).

as regras de admissibilidade de cada país (JITs Network Secretariat; EUROJUST, 2021, p. 8)[10].

A segunda delas é a permissão prévia para a presença e atuação extraterritorial de seus membros no território do outro Estado-parte do Acordo de Constituição, tema que constituiu o foco deste artigo e será detalhado a seguir.

Além dessas, Souza (2019, p. 93-94) elenca dentre as vantagens da atuação por meio de ECIs: a troca informal de conhecimentos e experiências; o reforço na confiança mútua gerado pelo contato direto; a atuação coordenada que permite estabelecer metas e diretrizes da investigação em conjunto e definir o melhor momento para desencadear diligências.

2. A atuação extraterritorial nas ECIs

2.1. Características e vantagens da atuação extraterritorial

A atuação extraterritorial de agentes estrangeiros constitui uma das características mais peculiares e inovadoras das Equipes Conjuntas de Investigação. Em termos conceituais, a atuação extraterritorial refere-se à possibilidade de que agentes designados por um Estado pratiquem atos de investigação ou, no mínimo, estejam presentes no território de outro Estado, como parte da atuação coordenada. O objetivo dessa autorização também se insere no objetivo geral das ECIs, que é o de facilitar a realização de "investigações difíceis e complexas" que "tornem indispensável uma ação coordenada e concertada nos Estados" envolvidos[11].

A atuação extraterritorial se manifesta em duas capacidades operacionais dos membros destacados, que são conferidas em maior ou

[10] Colaiacovo (2017, p. 172-173) ressalta que as diferenças entre as regras do Estado onde se realiza a investigação e as do Estado de utilização dos elementos obtidos podem gerar dificuldades de aproveitamento probatório, especialmente quanto às garantias defensivas. O autor também alerta para o risco de escolha do local da investigação com o propósito de contornar garantias processuais internas (*forum shopping*).

[11] Expressões utilizadas pela Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal da União Europeia, Art. 13.

menor grau a depender da base legal ou convencional aplicável e do próprio acordo de constituição. Em primeiro lugar, o membro destacado tem o direito de estar presente durante a realização de medidas investigativas no outro Estado, a exemplo de buscas e apreensões, prisões, tomada de depoimentos etc. Alguns diplomas permitem a exclusão desse direito em situações excepcionais, por decisão do líder da equipe, como a proteção de vítimas vulneráveis ou razões de segurança nacional (JITs Network Secretariat, 2014, p. 13).

A segunda capacidade operacional dos membros destacados é a possibilidade da efetiva prática de atos de investigação no território do outro Estado. Entretanto, ao contrário do direito de estar presente, que é característica de todas as ECIs, a prática direta de atos por membros destacados está sujeita a uma série de regras e restrições. Quando prevista, essa capacidade é geralmente submetida ao comando do líder nacional da equipe, deve ser executada de acordo com a lei do Estado em que a equipe opera, e pode depender de aprovações especiais (Furger, 2024, p. 54-55).

A par da concessão ou não de poderes operacionais aos membros destacados das ECIs, a prática mundial também aponta para modelos diversos de organização das equipes em relação à sua integração física. A pesquisa de Deborah Nidel (2024, p. 164-165) revela que, no que se refere à estrutura das equipes, a expectativa inicial de que atuariam em conjunto, numa mesma unidade, durante toda a duração da investigação, não se confirmou com a frequência esperada. Hoje, a maioria das equipes opera à distância, com contatos pessoais ocasionais, reuniões por videoconferência e deslocamento físico apenas durante as fases operacionais (cumprimento de buscas e apreensões, prisões e tomada de depoimentos)[12], o que não diminui a relevância da atuação extraterritorial quando necessário.

A utilidade de uma atuação extraterritorial que vá além da mera presença tem sido frequentemente apontada em muitas investigações conduzidas por ECIs. Nesse sentido, as conclusões das reuniões anuais e das avaliações periódicas conduzidas pela citada *JITs Network* apontam

[12] A autora usa a expressão "*JIT Light*" para se referir às ECIs que fisicamente atuam em seus próprios territórios durante a maior parte de seu funcionamento.

a relevância de inúmeras funções que podem ser desempenhadas pelos membros destacados. Exemplificadamente:

- orientar, quando possível, para que as provas sejam coletadas de forma admissível em seu próprio país, explicando os requisitos domésticos ou consultando suas autoridades nacionais competentes quanto ao tema (JITs Network Secretariat, 2014, p. 11);
- permitir que pessoas com conhecimento do caso atuem diretamente na seleção, análise e coleta de evidências durante as investigações (JITs Network Secretariat; EUROJUST, 2020, p. 12-13);
- tornar visível a articulação entre os Estados, sinalizando aos criminosos que suas atividades serão submetidas à Lei (JITs Network Secretariat; EUROJUST, 2020, p. 12-13);
- facilitar o contato das autoridades com vítimas, que podem se sentir mais confortáveis lidando com pessoas de seu próprio Estado e que falem a sua língua – situação relevante para investigações relacionadas a tráfico de pessoas, por exemplo (JITs Network Secretariat; EUROJUST, 2020, p. 12-13);
- afastar a necessidade de duplicar testemunhos, evitando a ocorrência de inconsistências e a revitimização (Furger, 2024, p. 53), especialmente no caso de depoimentos de crianças e vulneráveis (JITs Network Secretariat; EUROJUST, 2018, p. 5-6);
- facilitar o trabalho de tradutores e intérpretes em campo (JITs Network Secretariat; EUROJUST, 2025, p. 12);
- prover suporte técnico especializado em auxílio às investigações, por exemplo em casos envolvendo criptomoedas (JITs Network Secretariat; EUROJUST, 2025, p. 28).

2.2. Atuação extraterritorial no Brasil: disciplina normativa, acordos de constituição e jurisprudência

2.2.1. Panorama normativo nacional e acordos de constituição de ECIs

O Brasil já dispõe de múltiplos instrumentos legais que autorizam a constituição de Equipes Conjuntas de Investigação. No entanto,

nenhum deles delineia os contornos da atuação extraterritorial de agentes estrangeiros em solo nacional.

Como já referido acima, três instrumentos multilaterais de caráter global, dos quais o Brasil é signatário, preveem a utilização de ECIs. A primeira delas é a Convenção de Viena contra o Tráfico de Entorpecentes, de 1988. O texto dessa convenção já trazia como ínsita às ECIs a atuação extraterritorial, remetendo, no entanto, essa atuação à autorização das autoridades competentes do território em que a operação fosse realizada, ressalvando a necessidade de respeito à soberania estatal[13].

A Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000, e a Convenção de Mérida contra a Corrupção, de 2003, são ainda mais sucintas, não fazendo referência direta à atuação de agentes no exterior, e também resguardando o respeito à soberania do Estado em cujo território decorra a investigação[14].

O instrumento internacional mais completo de que o Brasil dispõe para a criação das ECIs tem caráter regional: o Acordo Quadro de Cooperação para a criação de ECIs do Mercosul, firmado em 2010 mas somente promulgado em 2020, pelo Decreto nº 10.452. No entanto, apesar de conter um regramento mais extenso, o Acordo Quadro não especifica o conteúdo ou os limites da atuação extraterritorial.

Observa-se, assim, que os tratados internacionais que preveem a criação de ECIs têm preferido, como regra, não estabelecer parâmetros precisos para a atuação extraterritorial dos membros destacados das ECIs, deixando tal questão para decisão legislativa interna. O mesmo procedimento é adotado até mesmo pela Decisão-Quadro da União Europeia de 2002, como será visto adiante. O escopo dessa técnica é superar eventuais barreiras à aceitação dos textos, evitando que críticas relacionadas à violação da soberania de cada país criassem entraves desnecessários à conclusão dos acordos.

---

[13] Art. 9, item 1, "c", da Convenção de Viena, promulgada pelo Decreto nº 154, de 1991.

[14] As redações da Convenção de Viena e da Convenção de Palermo são praticamente idênticas. Para referência, v. o Art. 19 da Convenção de Palermo, promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 2004.

No Brasil, no entanto, ainda não há legislação interna com procedimentos sobre a criação e o funcionamento das ECIs. A única previsão legal até o momento está na Lei nº 13.344, de 2016, sobre o tráfico internacional de pessoas, que se limita a prever que a repressão a esse crime se dará por meio "da formação de equipes conjuntas de investigação" (art. 5º, III). A ausência de outros diplomas legislativos internos não deslegitima a criação de ECIs para os demais crimes previstos nos instrumentos internacionais, vez que, no Brasil, as convenções ratificadas e promulgadas têm status de lei ordinária.

A ausência de disciplina normativa mais detalhada tem sido enfrentada de forma cautelosa nos instrumentos de constituição das ECIs até aqui celebrados com participação brasileira. A análise dos seis acordos aos quais se obteve acesso para a realização deste estudo revela uma prática restritiva quanto à extensão dos poderes atribuídos aos membros destacados nos documentos constitutivos. Embora os instrumentos admitam a presença e participação nas atividades desenvolvidas no território do outro Estado, não lhes conferem poderes para a prática autônoma de atos reservados às autoridades locais. Em alguns dos acordos, veda-se expressamente, inclusive por delegação, a realização de interrogatórios e buscas e apreensões. Portanto, tem-se admitido a participação do membro destacado nas atividades investigativas, sem se avançar, até então, para modelos que lhe reconheçam poderes investigativos autônomos no exterior.

2.2.2. Precedentes jurisprudenciais

Os limites da atuação extraterritorial em sede de ECIs ainda não foram objeto de avaliação pelos tribunais nacionais. No que se refere à atuação extraterritorial solicitada por meio de cartas rogatórias ou pedidos de auxílio direto, precedentes selecionados dos tribunais superiores são analisados neste trabalho, buscando identificar os fundamentos utilizados para delimitar a atuação de agentes estrangeiros e examinar se e em que medida eles podem ser transpostos ao contexto específico das ECIs.

O precedente paradigma, que orienta todas as referências dali em diante, é a Carta Rogatória 8577, julgada por decisão monocrática do então Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Celso de Mello, em 19/02/1999. Nessa decisão, o Min. Presidente afirmou que o

"Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se sobre esse específico aspecto da questão, já se manifestou no sentido de que a mera presença de agentes públicos estrangeiros em atos de natureza processual ou de caráter probatório, tais como o interrogatório do indiciado/réu ou a inquirição da vítima/testemunhas, não traduz situação configuradora de ofensa à soberania da Justiça brasileira, desde que tais agentes não interfiram nos atos em questão e nem deles participem direta ou indiretamente (RTJ 87/402-406, Rel. Min. Thompson Flores - Carta Rogatória nº 7.783, Rel. Min. Celso de Mello)"[15].

Essa decisão tomou como pressuposto lógico a violação da soberania caso houvesse a efetiva prática de qualquer ato em território nacional. Não houve, entretanto, análise sobre a acepção ou amplitude do conceito de soberania aplicável. A par disso, o caso concreto analisado não constituía um bom modelo para a formação de um paradigma, vez que se tratava de situação extrema - pedido formulado por autoridades argentinas para que a oitiva fosse realizada na sede da representação diplomática daquele país, onde o Tribunal argentino ficaria "constituído" para a prática do ato. Ou seja, o pedido implicava o funcionamento da própria Justiça Argentina em solo brasileiro, o que diverge bastante da realização de atos por delegação ou supervisão de autoridades nacionais[16].

Além de servir como paradigma para as decisões judiciais consequentes, a CR 8577 também constitui a referência para que o Manual de Cooperação Internacional do Ministério da Justiça (2019, p. 100) oriente que as autoridades estrangeiras poderão apenas comparecer aos atos praticados em sede de cooperação internacional. A mesma referência guia a Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República (SCI/PGR), que registra, em suas portarias de instauração de Procedimentos de Cooperação Internacional, que a participação das

---

[15] A referência RTJ 87/402-406 diz respeito à CR 2798, julgada em 1977. Nessa rogatória, o Plenário do STF limita-se a autorizar a presença de autoridades estrangeiras sob o fundamento da publicidade do procedimento, sem utilizar a expressão "desde que tais agentes não interfiram nos atos em questão e nem deles participem direta ou indiretamente", que aparenta assim ter sido adicionada pelo próprio Min. Celso de Mello no precedente de 1999.

[16] Há outra decisão do Min. Celso de Mello, da mesma época e no mesmo sentido, sobre autorização para que agentes policiais franceses acompanhem o cumprimento de diligências em solo brasileiro – CR 7783/FR.

autoridades estrangeiras é admitida exclusivamente a título de coadjuvação das autoridades brasileiras competentes, que devem estar presentes em todos os atos, cabendo-lhes dirigi-los.

O fundamento continua servindo de norte para o trato da matéria no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Em 2020, no julgamento do RHC 102.322/RJ (Rela. Ministra Laurita Vaz, j. 05/05/2020), a Sexta Turma do STJ considerou nulo depoimento tomado em sede de auxílio direto, em que procurador da República ausentou-se da sala de depoimento e deixou que autoridades francesas efetuassem perguntas diretamente à pessoa ouvida. Na ocasião, a Corte considerou o ato como "eivado de nulidade absoluta, por ofensa à soberania nacional", e "inadmissível à luz da soberania nacional, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1.º, inciso I, da Constituição Federal)", além de mencionar que "a proibição é consequência do postulado da soberania do sujeito político internacional" [17].

Em 2025, no julgamento do AgRg em RHC 186237/DF (Rel. Min. Messod Azulay Neto, j. 24/06/2025), a Quinta Turma do STJ viu-se compelida a analisar a validade de uma diligência de busca e apreensão em razão da participação de um agente estrangeiro, cuja atuação se limitou a abrir a porta e o porta-malas de um veículo. A ordem acabou por ser denegada, porém sob o fundamento de que nenhum documento foi apreendido na ocasião. Chama a atenção, entretanto, que a Corte tenha sido instada a analisar se o simples ato de um agente estrangeiro abrir um veículo poderia ser causa de nulidade por ofensa à soberania nacional.

Em qualquer caso, nenhum desses julgados aprofundou a análise da concepção de soberania, tratando-a como um conceito uníssono, como se fosse automática a "violação absoluta" da soberania sempre que a atuação de autoridades estrangeiras no Brasil ultrapassasse a mera presença. Assim, cumpre analisar se essa extensão do conceito de soberania, adotada nos julgados relacionados a cartas rogatórias e pedidos de auxílio direto, está em consonância com os modernos avanços doutrinários e institucionais relacionados à relação entre os países e à cooperação internacional. Isso deverá ser levado em consideração, inclusive, quando

[17] As duas primeiras expressões entre aspas constam do voto da Min. Relatora, Laurita Vaz. A última foi proferida pelo Min. Nefi Cordeiro.

o Judiciário for efetivamente demandado a analisar os limites da atuação extraterritorial em sede de ECIs.

Relevante, ainda, analisar como a questão da atuação extraterritorial tem sido resolvida em outros países – isto é, se a conclusão de que uma atuação além-fronteiras constitui violação à soberania é um pressuposto com validade mundial, ou se diferentes nações já adotam concepções diversas dessa soberania.

3. A redefinição da soberania e seus impactos na cooperação penal internacional

No tópico anterior, viu-se que a invocação da soberania permeia todo o debate sobre a atuação extraterritorial de agentes estrangeiros. Nos precedentes judiciais analisados – que tratam de cartas rogatórias ou pedidos de auxílio direto, não de ECIs constituídas - identificou-se que os Tribunais tendem a conferir grande amplitude ao conceito de soberania, manifestando resistência a qualquer medida que possa implicar cessão de poderes estatais a autoridades estrangeiras no país. Para além disso, as próprias convenções internacionais que criaram esse instrumento preferiram deixar a deliberação sobre os limites da atuação extraterritorial para as legislações nacionais, como forma de postergar o debate sobre soberania e remetê-lo para o plano interno. Assim, é relevante analisar a extensão e as evoluções do conceito de soberania, com especial foco em seu impacto e ramificações para o direito internacional e a cooperação penal internacional.

3.1. O modelo westfaliano e a formação da soberania territorial

A origem do Estado-Nação moderno e, consequentemente, dos conceitos de soberania e territorialidade, é frequentemente situada nos Tratados de Münster e Osnabrück, assinados em 24 de outubro de 1648, que culminaram na Paz de Westfalia, segundo Silva (no prelo). Nesse modelo, o princípio da territorialidade ascendeu como um elemento crucial, significando que o Estado, no domínio de seu território, exerceria de forma absoluta a capacidade de regular, julgar e punir as condutas

sociais ali ocorridas. Adicionalmente, o território ajudava a formar a esfera pública e protegia contra riscos externos, traçando a distinção fundamental entre o interno e o externo, o amigo e o inimigo, o nacional e o estrangeiro (Amaral Júnior, 2015, p. 29).

Segundo Slaughter (2004, p. 284), formalmente a soberania westfaliana compreendia o direito de ser deixado em paz, de excluir qualquer interferência externa e de ter autoridades domésticas como únicos árbitros do comportamento legítimo em seu território. Porém, essa soberania também implicava o direito de ser reconhecido como um agente autônomo na seara internacional, capaz de interagir – sempre voluntariamente – com outros Estados.

Esse modelo permaneceu vigente até a primeira metade do Século XX, e é refletido, inclusive, no princípio de que os poderes de aplicação da lei somente poderiam ser exercidos dentro do próprio território (Nidel, 2024, p. 7). Contudo, as características que definiam o Estado soberano não mais atendiam à crescente interdependência dos Estados. Fatores como a globalização e a internacionalização dos direitos humanos impulsionaram uma gradativa interferência no modelo tradicional. O conceito de soberania, assim, precisou ser reformulado, com ênfase na solidariedade (Silva, no prelo).

3.2. O Estado Constitucional Cooperativo

Em resposta à crise do Estado Nacional e ao reconhecimento da insuficiência da soberania absoluta diante dos fenômenos transfronteiriços, Peter Häberle (2007) propôs o paradigma do Estado Constitucional Cooperativo. Segundo esse modelo, o absolutismo até então conferido à soberania nacional precisa ganhar novos contornos diante da nova concepção de Estado. Depreende-se que o Estado Constitucional Cooperativo envolve a relativização da soberania clássica e de seu conceito correlato, o de território. Assim, afasta-se a visão do Estado Nacional Soberano e "a cooperação entre os Estados se coloca no lugar da mera coordenação e da mera ordem de coexistência pacífica" (Häberle, 2007, p. 46). O Estado Constitucional Cooperativo questiona a distinção entre externo e interno e a ideologia da impermeabilidade (Häberle, 2007, p. 10).

O Estado Constitucional Cooperativo deve se abrir a formas intensivas e diferenciadas de cooperação, indo desde o diálogo até formas "mais densas", como a concepção e a realização cooperativa de tarefas comuns, inclusive com a fundação de composições supranacionais (Häberle, 2007, p. 13). Esse modelo busca integrar o Direito Constitucional e o Direito Internacional, influenciando-se mutuamente. O resultado dessa integração é o "Direito comum de cooperação" (Häberle, 2007, p. 11-12).

Uma das consequências mais relevantes desse modelo é, certamente, a realização cooperativa dos direitos fundamentais, que visa criar, na comunidade jurídica internacional, uma medida mínima de realidade material e processual dos direitos fundamentais (Häberle, 2007, p. 65). Em acréscimo à tarefa comunitária de realização de direitos humanos, pode-se vislumbrar também que esse modelo implica a abertura a outras formas e objetivos de cooperação internacional, já que suas matérias e instrumentos são altamente variáveis e a "dogmática constitucional está preparada para formas intensivas e diferenciadas de cooperação" (Häberle, 2007, p. 15-16). Nessa linha, Andrey Borges de Mendonça (2021, p. 48-49) insere no contexto das tarefas em comum dos Estados cooperativos a prevenção da criminalidade organizada transnacional, indicando a necessidade de mecanismos eficientes e ágeis para a cooperação internacional. Assim, para cumprir essas novas necessidades dos Estados, "abandona-se aos poucos uma concepção de soberania ainda estritamente territorial, que vincula o exercício do poder punitivo aos limites territoriais do Estado", e passa-se a admitir novos instrumentos de cooperação também na área penal, como a transferência de processos e as Equipes Conjuntas de Investigação (2021, p. 49).

Conclui-se que a perspectiva do Estado Constitucional Cooperativo autoriza a ideia de que atividades estatais realizadas em cooperação não sejam limitadas à fronteira territorial de seus Estados, não havendo, com isso, ofensa à sua soberania.

3.3. A soberania desintegrada e em redes

A soberania, segundo Anne-Marie Slaughter, deve ser reinterpretada para refletir a realidade de um mundo interconectado e transacional,

que ultrapassa as estruturas rígidas do modelo westfaliano. A autora argumenta que essa concepção tradicional de soberania enfrenta dois desafios fundamentais e interligados na ordem mundial contemporânea, impulsionados pela globalização (2004, p. 283-285). O primeiro desafio é o da ineficácia. Devido à crescente interdependência política e econômica internacional, a capacidade de um Estado de atingir seus objetivos por meio de ações puramente individuais foi minada. A mera habilidade de controlar o próprio território, livre de interferências, já não é suficiente para que o Estado consiga prover segurança, estabilidade econômica, prosperidade ou padrões ambientais e de saúde mínimos. O segundo desafio é o da interferência. O surgimento do direito internacional dos direitos humanos limita o que um Estado pode considerar puramente doméstico. Os Estados não podem mais presumir que, se eles se abstiverem de interferir nos assuntos de outros, os outros se absterão de interferir nos seus (Slaughter, 2004, p. 284-285).

Diante desses desafios, o conceito de soberania necessita ser redefinido. Slaughter afirma que a governança efetiva exige que os Estados cooperem ativamente com outros Estados. Assim, soberania não é mais insular (o direito de exclusão), mas deve ser relacional. A "nova soberania" é definida pela autora como a capacidade do Estado de participar em regimes, redes e instituições internacionais e transnacionais. A soberania não é enfraquecida pela cooperação; é reafirmada e reforçada por ela (Slaughter, 2004, p. 285-286).

A manifestação mais clara dessa nova soberania reside na operação das "redes governamentais". Essas redes são formadas por funcionários públicos nacionais - incluindo reguladores, juízes, agentes de aplicação da lei, legisladores, promotores e ministros - que operam de forma transnacional. Elas surgiram para combater o crime global, regular o comércio e resolver problemas globais, atuando na ausência de uma autoridade global centralizada (Slaughter, 2004, p. 288-289). Nessas redes, o poder e a soberania ainda são mantidos pelo Estado, mas são exercidos por funcionários governamentais individuais de forma desagregada, estendendo seu alcance territorial por meio de cooperação e coordenação intensas com suas contrapartes estrangeiras (Slaughter, 2004, p. 325-326). Com isso, não há violação de jurisdição ou de soberania, mas sim uma ampliação de seu alcance territorial, por consentimento mútuo.

Nessa linha, a atuação das Equipes Conjuntas de Investigação, em que agentes de diferentes países operam em conjunto em território estrangeiro, com o objetivo de atender a anseios e necessidades de todos os Estados envolvidos, pode ser vista como reflexo dessa soberania desagregada, em que o Estado exprime sua capacidade de ação por meio de redes de aplicação da lei.

3.4. Os paradigmas da cooperação internacional

A partir da observação de que a cooperação jurídica internacional se desenvolveu com a consolidação dos Estados soberanos e evoluiu com a multiplicação das situações transfronteiriças, Denise Abade analisa as fases de desenvolvimento da cooperação internacional. Tendo como objeto de avaliação a incidência dos direitos fundamentais na cooperação entre os Estados, a autora identifica três paradigmas que sistematizam a postura dos Estados na elaboração e interpretação de tratados e legislação interna relacionados à cooperação internacional (2024, p. 1-6).

O paradigma do soberanismo ou da coexistência desigual foi marcado pela ausência da obrigação internacional de cooperar. São derivados desse paradigma uma pretensão de hegemonia jurídica, com a exigência de aplicação da lei local e, frequentemente, o uso da cláusula de ordem pública para negar a aplicação indireta do direito estrangeiro. Esse paradigma é descrito por alguns autores como quase um "modelo antagonista" da própria cooperação, pois visa à salvaguarda da soberania e da exclusividade da jurisdição (Andolina, 1996, p. 21, *apud* Abade, 2024, p. 3).

A cooperação internacional evoluiu, na segunda metade do século XX, para o modelo da cooperação interessada, baseado na celebração de convenções internacionais e motivado primariamente por razões pragmáticas de defesa de interesses próprios. Com isso, busca-se uniformizar o tratamento dos pedidos de auxílio internacional e fornecer efetividade aos provimentos judiciais estrangeiros (Abade, 2024, p. 3). Como lembra Ramos (2017, p. 59), a reciprocidade e a necessidade de cooperação amenizam a desconfiança em relação às diferenças dos sistemas internos. Contudo, esse paradigma ainda permite a modulação da cooperação e recusas justificadas em nome do "interesse nacional".

Por fim, o paradigma da confiança mútua é o modelo mais recente e avançado, típico das experiências integracionistas, como a União Europeia. Segundo Abade (2024, p. 4 e 7-8), esse modelo se baseia na consolidação de valores comuns e na harmonização das normas processuais penais entre os Estados membros. A confiança entre os Estados elimina as barreiras tradicionais à circulação dos pedidos cooperacionais e a necessidade de avaliações nacionais extensas, promovendo uma cooperação mais célere e simplificada. São típicas desse modelo medidas de cooperação extremamente ágeis e de cumprimento quase-imediato, como o Mandado de Detenção Europeu, a Decisão Europeia de Investigação e o já citado reconhecimento mútuo das decisões judiciais.

3.5. O posicionamento brasileiro: teoria constitucional e prática judicial

A Constituição Federal de 1988 (CF) já nasceu plenamente integrada ao modelo de Estado Constitucional Cooperativo. André de Carvalho Ramos (2017, p. 63-64) defende que esse modelo está previsto no artigo 4º, inciso IX, da CF, que determina que as relações internacionais do Brasil devem ser regidas pelo princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A prevalência dos direitos humanos surge tanto como princípio das relações internacionais (art. 4º, II) quanto como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III), o que, segundo o autor, impulsiona a cooperação como forma de implementação do direito de acesso à justiça. Há, assim, nítida vocação cooperativa no Estado brasileiro.

Por essas razões, Abade (2024, p. 4 e 8-9) entende que o Brasil está inserido no modelo de cooperação interessada, sendo parte em diversos tratados de cooperação internacional. Pode-se ver, ainda, um início de incursão do regime brasileiro no paradigma da confiança mútua, diante da previsão constitucional de busca da integração e formação de uma comunidade latino-americana de nações (art. 4º, parágrafo único) e a efetiva criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), embora ainda em grau bastante inferior à integração europeia.

Contudo, a prática brasileira na cooperação jurídica internacional oscila entre o paradigma do soberanismo e o da cooperação interessada.

Segundo Silva (no prelo), o Estado brasileiro legislador (no plano da negociação de tratados) tende a demonstrar maior inclinação à cooperação interessada, o que se vê, tomando como exemplo a extradição, na redação de textos prevendo recusas moderadas e excluindo, em alguns casos, o exame dos elementos constitutivos de crimes. Já o Poder Judiciário adota um posicionamento que, em matéria de cooperação, ainda se mostra mais voltado ao soberanismo. Também na extradição, isso se manifesta, por exemplo, na interpretação mais restritiva da dupla incriminação em extradições, ou na imposição de uma interpretação jurisprudencial local sobre a conduta criminosa. Abade (2024, p. 8-9) também vê um choque de paradigmas no cenário brasileiro, já que a cooperação acaba por ser tratada em bases casuísticas.

A prática jurisprudencial brasileira oferece, de fato, variados exemplos de aplicação de um paradigma soberanista sobre a cooperação internacional. É o que se demonstrou na análise dos precedentes jurisprudenciais relacionados à atuação extraterritorial em atos de cooperação internacional realizados no país (item 2.2.2). Como visto, a soberania, nos julgados analisados, é apresentada como um conceito impermeável, capaz de criar uma barreira intransponível a qualquer ação estrangeira em território nacional. Extrai-se desses julgados, até mesmo, a utilização de um conceito ainda westfaliano de soberania, em que os Estados se apresentariam como verdadeiras "fortalezas fechadas, protegidas pelo princípio da não ingerência" (Zagrebelsky, *apud* Mendonça, 2021, p. 42).

Pode-se concluir que essa utilização do conceito de soberania pela jurisprudência brasileira está, assim, defasada e em desacordo com o sentido da própria Constituição, que abraça o modelo de Estado Constitucional Cooperativo. O conceito utilizado tampouco está alinhado com a nova realidade da soberania relacional e em redes, postulada por Slaughter (2004), na qual a participação cooperativa e o consentimento são os meios para reforçar a capacidade estatal de enfrentar problemas transfronteiriços. A ênfase dada ao princípio da territorialidade e a uma concepção estática de soberania limita a eficácia da persecução penal e pode resultar em denegação de justiça transnacional. Assim, o conceito de soberania adotado nos julgados que impõem restrições excessivas à atuação de agentes estrangeiros pode ser revisto à luz dos princípios constitucionais de cooperação e da moderna doutrina internacional.

Há, ainda, uma segunda razão para que esse entendimento não seja automaticamente transposto às ECIs. A objeção fundada na soberania parte, em regra, da premissa de que um Estado não pode exercer unilateralmente poderes de execução no território de outro. Nesse sentido, Gonzatti da Silva (2019, p. 685-688) sustenta que, em respeito à soberania e à inviolabilidade territorial, uma jurisdição não pode atuar diretamente no âmbito territorial de outra. Essa construção, contudo, refere-se essencialmente à atuação unilateral de um Estado em território estrangeiro. Nas Equipes Conjuntas de Investigação, a situação é distinta: a presença e a atuação dos membros destacados decorrem de prévio consentimento do Estado em cujo território a investigação é realizada e se submetem às condições por ele estabelecidas. O consentimento estatal afasta, portanto, a ideia de uma ingerência estrangeira exercida à margem da vontade do Estado, deslocando a questão para a definição dos limites jurídicos da atuação autorizada[18].

Os precedentes analisados, entretanto, foram decididos fora do contexto das ECIs e sem considerar o consentimento prévio e expresso do Estado para a prática de atos em seu território. Cumpre, assim, que, ao se deparar com a atuação extraterritorial no âmbito de uma ECI, a jurisprudência atente para as distinções necessárias, evitando a aplicação de uma régua comum a toda e qualquer atuação de agentes estrangeiros no país.

4. As Equipes Conjuntas de Investigação na Europa: lições para o Brasil

4.1. Introdução e marcos normativos

A Europa pode constituir relevante modelo para o Brasil no que se refere à atuação de agentes estrangeiros em território nacional. Trata-se, certamente, da região em que esse instrumento mais se

[18] Há, ainda, outras formulações sobre o impacto das ECIs sobre a soberania. Por exemplo, Herran (2022, p. 101) identifica nas ECIs uma forma de integração horizontal e afirma que os poderes atribuídos aos membros destacados representam uma transferência limitada de competências, justificando acomodações da soberania (*aménagements à la souveraineté*).

desenvolveu, sendo hoje amplamente utilizado. Os três países escolhidos para este estudo comparado – Portugal, Itália e França -, por sua vez, têm tradicionalmente servido de fontes para o Direito Brasileiro, exercendo influência sobre a doutrina jurídica nacional. Deve-se considerar, ainda, que razões históricas e culturais ligam os quatro países. Ainda, são países de influência românica e que fazem uso do sistema de *civil law*. Por fim, grandes redes criminosas que afetam o Brasil operam com contrapartes europeias - exemplo disso é que o Brasil já tem 3 ECIs constituídas com países desse grupo.

Os normativos europeus para a constituição de Equipes Conjuntas de Investigação são a Convenção de Auxílio Mútuo em Matéria Penal da União Europeia de 2000 (Convenção da União Europeia de 2000) e a Decisão-Quadro sobre Equipes Conjuntas de Investigação (2002/465/JAI), do Conselho da União Europeia. Os textos apresentam amplo regramento sobre as ECIs, incluindo constituição, circunstâncias que permitem sua criação, lei aplicável, troca de informações, responsabilidade penal e civil, prazo, chefia, participação de Estados terceiros ou organizações etc. Apesar disso, é comum a crítica de que a implementação das ECIs varia consideravelmente entre os Estados-membros (Block, 2011, p. 19-20). Especificamente no que se refere aos limites da atuação extraterritorial dos membros destacados, os Estados acordantes preferiram relegar a definição precisa dessas autorizações às legislações nacionais dos Estados-membros, como forma de superar eventuais barreiras à aceitação dos textos, evitando que críticas relacionadas à violação da soberania de cada país criassem entraves desnecessários à conclusão dos acordos.

Assim, a Decisão-Quadro 2002/465/JAI traz duas previsões acerca do tema[19]:

a) em primeiro lugar, reconhece-se como regra o direito de presença do elemento destacado na execução de medidas em outro país, o qual somente poderá ser recusado por razões específicas previstas na legislação do Estado-Membro, mediante decisão do chefe da equipe;
b) e, se autorizado pela legislação do Estado-Membro onde ocorra a investigação e nos limites nela previstos, poderá haver a

[19] Art. 1º, n. 5 e 6.

> execução de medidas de investigação, acrescentando-se a necessidade de aprovação pelas autoridades competentes de ambos os Estados e mediante decisão do chefe da equipe naquele Estado.

A Decisão-Quadro não uniformiza o alcance exato da atuação de agentes estrangeiros. Propositalmente, remete ao direito interno a definição de até onde se pode ir para além da mera observação. Com isso, tem-se uma heterogeneidade entre Estados-Membros, alguns admitindo amplamente a execução material de diligências por estrangeiros, e outros restringindo-a totalmente (Furger, 2024, p. 55, e Rijken, 2006, p. 104). Portanto, cumpre fazer a análise individualizada da legislação dos três países selecionados, a fim de trazer elementos úteis à realidade brasileira.

Para esse fim, a análise teve por escopo a avaliação das legislações em relação, principalmente, a três pontos. Inicialmente, verificou-se qual o regime adotado para a atuação dos membros destacados nas ECIs, avaliando a extensão dos poderes concedidos a essas autoridades e se há regras específicas para essa atuação. Objetiva-se, com isso, identificar se é autorizada a efetiva prática de atos de investigação por autoridades estrangeiras no território do país, ou se a regra é ainda a mera presença, ponto de partida da Decisão-Quadro 2002/465/JAI do Conselho.

Em seguida, analisou-se se o regime de atuação extraterritorial no âmbito de ECIs é diferente do regime estabelecido para os casos de auxílio judiciário comum (carta rogatória ou auxílio direto). Embora alguns autores entendam que a possibilidade de atuação extraterritorial não seria uma inovação das ECIs, por já ser possível a partir do auxílio judiciário comum (Furger, 2024, p. 53), haverá importante inovação caso o regime para as ECIs seja mais permissivo do que a autorização concedida em pedidos tramitando pelas vias ordinárias.

Por fim, a União Europeia encontra-se em um grau de cooperação internacional mais integrado, em que vigem a confiança e o reconhecimento mútuos e a homogeneização dos ordenamentos jurídicos internos (o chamado paradigma da confiança mútua, já citado). A própria Decisão-Quadro 2002/465/JAI, recorda-se, diz respeito às ECIs firmadas entre Estados-membros da União Europeia. Entretanto, é comum a constituição de ECIs entre Estados-membros e países alheios ao bloco europeu, tendo como fundamento legal as citadas Convenções de Viena,

Palermo e Mérida, ou outros instrumentos bilaterais ou multilaterais (JITs Network Secretariat; Eurojust, 2022, p. 4-5). Assim, verificou-se se as regras de atuação extraterritorial previstas para as ECIs nesses países também se aplicavam às equipes criadas com Estados terceiros, ou se estavam restritas aos membros da União Europeia.

A análise comparativa desenvolvida neste tópico é de natureza jurídico-normativa e concentra-se nas regras que disciplinam a atuação dos membros destacados nas Equipes Conjuntas de Investigação. Não integra o escopo deste estudo, portanto, realizar uma avaliação empírica do funcionamento das ECIs nesses países ou reconstruir seus respectivos sistemas nacionais de investigação criminal.

4.2. Portugal

Em Portugal, as Equipes Conjuntas de Investigação têm assento na Lei n.º 144/99, de 31 de agosto (Lei da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2003. Essa lei estabeleceu, de forma explícita, as ECIs como vias autônomas de cooperação, inserindo os artigos 145.º-A e 145.º-B no Título VI do diploma, relativo ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal, com regras específicas sobre constituição, funcionamento e limites das equipes. No desenho institucional português, a ECI nasce de um acordo formal entre as autoridades competentes, com objeto determinado e duração limitada, e é dirigida por uma autoridade nacional.

Portugal constitui um bom caso de estudo porque, em seu regime de cooperação jurídica penal, há uma nítida separação entre o modelo simples de auxílio judiciário mútuo e o regime especial das Equipes de Investigação Conjunta. No modelo de auxílio mútuo (em que os atos podem ser executados por via rogatória ou instrumento equivalente), previsto no artigo 145.º da Lei de Cooperação Judiciária, o deslocamento e a participação de autoridades estrangeiras em atos a serem praticados em território português, além de exigir autorização do Ministro da Justiça, são admitidos apenas a título de "coadjuvação" das autoridades judiciárias ou de polícia criminal portuguesas, sendo sempre obrigatória a presença e direção dos trabalhos pelas autoridades portuguesas. Ou seja: fora de

uma ECI, somente as autoridades portuguesas podem executar qualquer medida investigativa em Portugal; o agente estrangeiro não atua autonomamente no território do país.

Já no âmbito de uma ECI (regime especial do artigo 145.º-A, inserido pela Lei nº 48/2003), os membros destacados podem não apenas estar presentes nos atos de investigação criminal realizados em território português, como também praticá-los diretamente. Observa-se que essa autorização constitui um incremento em relação à regra comum da mera coadjuvação, já que permite a execução material de atos de investigação criminal por autoridades estrangeiras em solo português. A lei não coloca limitações materiais a essa prática de atos, pelo que se pode depreender que, de acordo com a lei local e sob comando nacional, qualquer ato de investigação criminal poderia ser praticado diretamente por autoridades estrangeiras, desde a condução de oitivas, o levantamento de informações, a vigilância de pessoas, até a execução de buscas e prisões[20].

A salvaguarda estabelecida pela legislação é a necessidade de que essa participação seja decidida pela autoridade portuguesa que dirigir a equipe no país, e tenha a aprovação do Ministro da Justiça português e da autoridade competente do estado estrangeiro. Entretanto, nada impede que a autorização do Ministro da Justiça ocorra concomitantemente à criação da ECI, com validade para todas as atividades da equipe, situação que não afetaria a agilidade ínsita a esse instrumento[21]. Paralelamente, a autoridade portuguesa pode vetar a presença/participação de estrangeiros em determinados atos, mediante fundamentação.

---

[20] Para a perfeita compreensão da diferenciação proposital, v. o Art. 145.º, 5 e 7, e Art. 145.º-A, 3 e 4, da Lei nº 144/99. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=295&tabela=leis. Acesso em: 26 set. 2026.

[21] A esse respeito, a Circular n.º 1/2012, da Procuradoria-Geral da República de Portugal, dispõe: "*3 - Sempre que o plano operacional inclua ou preveja a prática de actos a autorizar pelo Ministro da Justiça, nos termos do disposto nos artºs 145º, nº 5, 145-A, nº4 e 5, ou uma troca de informações nos termos do nº 7 al. b), do mesmo art. 145º-A, todos da Lei 144/99, de 31 de Agosto, o respectivo pedido de autorização deve ser devidamente fundamentado e concretizado e encaminhado, por via hierárquica, para a Procuradoria Geral da República*". Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=297A0001&nid=297&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=. Acesso em: 17 set. 2025.

Quanto à participação de países terceiros, embora a referida Lei n.º 48/2003 tenha sido criada com o objetivo de implementar no país a Decisão-Quadro do Conselho de 13 de junho de 2002, a possibilidade de criação de ECIs não se limita aos países-membros da União Europeia. Esse ponto, inclusive, foi objeto de discussão específica no parlamento português, saindo vencedora a posição do governo no sentido de que era do interesse de Portugal permitir a criação de ECIs com qualquer país com o qual haja tratado em vigor[22].

Uma observação relevante é que a redação do artigo 145 da Lei da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal (Lei n.º 144/99) parece ser a origem da formulação utilizada pela SCI/PGR nas portarias que autorizam a presença de autoridades estrangeiras na execução de atos de cooperação no Brasil ("a participação de agentes estrangeiros nas diligências a serem realizadas no Brasil é admitida exclusivamente a título de coadjuvação das autoridades brasileiras, que devem estar presentes em todos os atos, cabendo-lhes dirigi-los"), e que também foi utilizada como fundamento da anulação de um ato pelo STJ (RHC 102322)[23]. A relevância dessa observação está no fato de que a própria fonte que teria originado a expressão "é admitida exclusivamente a título de coadjuvação" não é mais aplicável às hipóteses em que é formalmente constituída uma Equipe Conjunta de Investigação. Essa observação pode constituir um indicativo de que a regra da mera coadjuvação não deve ser aplicada de forma generalizada às ECIs.

4.3. Itália

A Itália é um dos países que mais demorou a transpor a Decisão-Quadro 2002/465/JAI para o direito interno, circunstância essa que

---

[22] Diário da Assembleia da República (DAR) I série n.º 112, 2003.04.24, da 1.ª SL da IX Leg (pág. 4735-4745). Disponível em: https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/09/01/112/2003-04-24/4735?pgs=4735-4745&org=PLC. Acesso em: 17 set. 2025.

[23] A redação é semelhante à utilizada na primeira redação da Lei n.º 144/99 de Portugal, a saber: "7 - A participação referida no número anterior é admitida exclusivamente a título de coadjuvação da autoridade judiciária ou de polícia criminal portuguesas competentes para o acto, onde a sua presença e direcção é sempre obrigatória".

é creditada às prolongadas discussões no parlamento, tendo a definição sido finalmente impulsionada pelo risco de sancionamento da Itália pela União Europeia (Gonzato, 2016, p. 1-2; Colaiacovo, 2017, p. 171). Assim, a regulamentação específica das Equipes Conjuntas de Investigação surgiu apenas em 2016, com a aprovação do Decreto Legislativo (DL) n.º 34/2016, que inaugurou um regime especial para as *squadre investigative comuni*.

Da mesma forma que em Portugal, o Código de Processo Penal (CPP) regulamenta, fora do regime das ECIs, a participação de autoridades estrangeiras em atos de cooperação internacional realizados no país. O artigo 725, n.º 3, prevê a possibilidade de autorização para "a presença" de representantes da autoridade requerente durante a prática dos atos[24]. A possibilidade de autorização também é válida para países não-membros da União Europeia, prevendo-se apenas o requisito adicional de comunicação da autorização ao Ministro da Justiça. Assim, o regime do auxílio comum também é limitado à função de observação e assistência, sem poderes executivos próprios concedidos às autoridades estrangeiras. Isso evidencia, assim como no direito lusitano, uma separação entre o regime de auxílio judiciário comum e o regime especial da equipe conjunta. Fora da ECI, portanto, o estrangeiro pode presenciar atos, mas a execução concreta de qualquer diligência cabe exclusivamente às autoridades italianas.

Especificamente em relação à atuação de membros destacados em ECIs, o Decreto-Legislativo 34/2016 constitui uma das legislações mais amplas entre os ordenamentos europeus. De fato, o artigo 5.º prevê que os membros estrangeiros, quando atuam em território italiano, assumem a qualidade de funcionários públicos e exercem as funções de polícia judiciária no cumprimento das atividades de investigação que lhes sejam confiadas, podendo ter sua participação excluída mediante decisão fundamentada[25]. Ao equiparar o estrangeiro, durante a operação, a um titular de função pública italiana, a lei aparenta conferir uma natureza nacional ao ato, o que pode ser lido como um reforço à sua

---

[24] V. o Art. 725, 3, do CPP italiano, com a redação dada pelo Decreto-Legislativo 149/2017. Disponível em: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1988-09-22;447. Acesso em: 26 set. 2026.

[25] Disponível em: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016-02-15;034. Acesso em: 26 set. 2026.

validade. Nessa linha, inclusive, a qualidade de funcionário público do membro destacado não serve apenas para validar a prática de atos em território nacional, mas também para conferir ao membro estrangeiro uma responsabilidade penal pelos atos praticados no país equivalente à dos funcionários públicos italianos.

Contudo, permanece uma questão interpretativa relevante: o Decreto Legislativo 34/2016 foi redigido sob a lógica da União Europeia, tendo por objetivo explícito a transposição à legislação interna da referida Decisão-Quadro 2002/465/JAI, do Conselho da União Europeia. E, de fato, toda sua redação é voltada a reger a relação com outros estados-membros da União Europeia – sempre que se menciona um estado estrangeiro, a expressão utilizada é "Estado-Membro". Não há dúvidas, assim, de que o DL 34/2016 realmente regula a criação e o funcionamento de ECIs no âmbito da União Europeia.

Entretanto, logo em seguida ao DL 34/2016, foi editado o Decreto-Legislativo 149/2017, que alterou toda a matéria relativa à cooperação internacional no Código de Processo Penal italiano. Especificamente sobre ECIs, introduziu o artigo 729-*quinquies*, que também prevê, de forma mais genérica, as Equipes Conjuntas de Investigação. Esse artigo tem basicamente duas funções: além de permitir a constituição de ECIs com Estados-Membros da União Europeia (UE) (o que se tornou redundante em razão da já existência do DL 34/2016), prevê que as ECIs também poderão ser criadas com Estados que não sejam membros do bloco, quando houver previsão em acordos internacionais e mediante notificação ao Ministro da Justiça. Em ambos os casos (Estados-Membros e não-Membros da UE), o artigo 729-*quinquies* remete aos procedimentos e condições estabelecidos por lei. Como não há lei específica para ECIs com Estados não-membros da UE, uma leitura possível é a de que o novo dispositivo ampliou o alcance do regramento do DL 34/2016, permitindo sua aplicação - ao menos por analogia - também às ECIs formadas com Estados de fora da União Europeia. Essa interpretação, entretanto, não está consolidada e abre espaço para debates[26].

[26] Valentina Vasta (2024, p. 233-234) aponta que as regras das ECIs com Estados não-membros permanecem incertas, uma vez que o DL 34/2016 diria respeito apenas a relações privilegiadas entre Estados-membros da União Europeia e suas regras não poderiam ser aplicadas por analogia a outros Estados.

Assim, a experiência italiana apresenta uma disciplina especial e expansiva com o DL 34/2016, que admite a prática de atos de investigação por estrangeiros equiparados a funcionários públicos e poderes próprios de polícia judiciária, ainda que sob direção nacional. Resta, contudo, a necessidade de interpretação sobre a extensão dessa disciplina a países de fora da UE, cuja resposta poderá vir da prática concreta nos acordos celebrados e da posição que a jurisprudência italiana vier a adotar.

4.4. França

Na França, a regulamentação das Equipes Conjuntas de Investigação não tardou: a Lei n.º 2004-204, de 9 de março de 2004, transpôs o artigo 13 da Convenção UE de 2000 e a Decisão-Quadro 2002/465/JAI, introduzindo no Código de Processo Penal os artigos 695-2 e 695-3, que estruturam as *équipes communes d'enquête* e definem o estatuto e as atribuições dos agentes estrangeiros destacados. As alterações vieram no bojo de uma ampla reforma de "adaptação da Justiça às evoluções da criminalidade", tendo por objetivo, dentre outros, assegurar a conformidade da legislação francesa diante dos compromissos internacionais assumidos pelo país[27].

A fórmula adotada pela França para a delimitação da atuação dos agentes estrangeiros em seu território, no âmbito de uma ECI, consiste na indicação precisa de um rol de atividades que poderão ser realizadas sob a direção da autoridade judiciária competente. Assim, o artigo 695-2 expressamente prevê a possibilidade da realização das seguintes missões: lavrar termos de constatação e autos de infração; tomar depoimentos e lavrar seus termos[28]; prestar assistência aos

---

Já Pulito (2023, p. XVIII) refere-se à capacidade "inclusiva" das ECIs, ao envolver países não europeus, como um aspecto distintivo do instrumento.

[27] Cf. Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 784, de 2003. Disponível em: https://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl0784.asp. Acesso em: 22 set. 2025.

[28] A legislação processual penal francesa contempla uma figura chamada *procès-verbal*, regulada nos artigos 429 e 430 do CPP, que equivale, grosso modo, à lavratura de termos e autos, que terão valor probatório se feitos por oficiais competentes no exercício de suas funções.

oficiais de polícia judiciária; participar de operações de vigilância e de infiltração de agentes policiais[29].

Em contrapartida, o mesmo artigo ressalta que "nenhum dos poderes próprios do oficial de polícia judiciária francês, responsável pela equipe, pode ser delegado" aos estrangeiros - ou seja, a chefia e os atos que são atribuições exclusivas do líder nacional não se transferem. Embora a redação do dispositivo não seja tão clara, entende-se que há algum grau de delegação de poderes próprios de autoridades de polícia judiciária aos membros destacados (com exceção daqueles poderes próprios de líder de equipe). Nesse sentido, a Exposição de Motivos do Projeto de Lei que resultou nas referidas disposições esclarece que os poderes concedidos são semelhantes aos de um oficial de polícia judiciária nacional[30]. Herran (2022, p. 101) entende que os membros destacados podem ser comparados a "agentes de polícia judiciária adjuntos"[31]. Essa disposição resulta, assim, em conferir participação executiva sem delegar a autoridade própria da autoridade francesa que chefia a equipe no país.

A opção legislativa adotada na França difere das opções portuguesa e italiana na fórmula, mas não no conceito. Enquanto Portugal permite a delegação de funções, de forma genérica, pelo membro nacional aos membros destacados, e a Itália confere amplos poderes de polícia judiciária aos membros destacados, a França optou por delimitar as atividades que podem ser exercidas pelos agentes estrangeiros. Isso foi feito, entretanto, de forma bastante ampliada, não trazendo, na prática, restrições relevantes ao exercício de funções delegadas no país. Pode-se concluir, portanto, que os três países autorizam a execução de atos oficiais por

---

[29] V. o Art. 695-2 do Código de Processo Penal francês. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/. Acesso em: 26 set. 2026.

[30] "Em particular, o Artigo 695-2 se refere às equipes de investigação conjuntas estabelecidas pelo Artigo 13 da Convenção de 29 de maio de 2000 e concede aos agentes estrangeiros destacados na França poderes de polícia judiciária semelhantes aos de um oficial de polícia judiciária e jurisdição nacional." (tradução livre). Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 784, de 2003. Disponível em: https://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl0784.asp. Acesso em: 22 set. 2025.

[31] *Agents de police judiciaire adjoints* são uma categoria própria do direito francês, com previsão no art. 21 do CPP daquele país.

agentes estrangeiros no bojo de uma ECI, embora cada um tenha adotado um modelo diferente para chegar a essa mesma autorização.

Registra-se que, na França, não foi localizada disposição geral sobre a participação de agentes estrangeiros em casos de auxílio judiciário comum, fora de uma ECI (o que, como visto, existe em Portugal e Itália). Há, porém, disposição específica permitindo a atuação de agentes estrangeiros, fora de uma ECI, em operações de infiltração policial (técnica especial de investigação equivalente à infiltração de agentes prevista na Lei 12.850, de 2013 – Lei de Organizações Criminosas), mediante condições específicas[32]. Já quando a infiltração for realizada no trâmite de uma ECI, essas condições não são exigidas[33]. De qualquer forma, vale o registro de que, ao menos para operações de infiltração policial, a França permite, mediante condições especiais, a atuação de agentes estrangeiros em seu território mesmo fora de uma ECI.

Quanto ao âmbito comunitário ou global das regras especiais, as disposições relativas às Equipes Conjuntas de Investigação são também aplicáveis às relações da França com outros países que não sejam membros da União Europeia, desde que exista previsão semelhante em tratado ou convenção bilateral ou multilateral. Embora o Título X, Capítulo II, do CPP francês tenha sido criado para tratar especificamente das regras de cooperação internacional em matéria penal do país com os demais Estados-membros da UE[34], o artigo 695-10 determina que as Seções I e II desse capítulo (onde se inserem os artigos 695-2 e 695-3, que tratam das ECIs) também se apliquem às relações da França com outros Estados, desde que exista base convencional aplicável.

É o caso do Brasil, já que ambos os países são signatários das Convenções de Viena, Palermo e Mérida, que, como visto, preveem

---

[32] Conforme previsão do art. 694-7 do CPP francês, são condições para a participação de agentes estrangeiros em operações de infiltração policial no país: a concordância do Ministro da Justiça, a direção dos trabalhos por uma autoridade francesa, a autorização do procurador da República ou juiz de instrução e a exigência de que os agentes estrangeiros estejam ligados, em seu país, a um serviço especializado nesse tipo de missão.

[33] CPP francês, art. 695-2.

[34] Referido capítulo tem como nome, em tradução livre, "Disposições específicas de assistência mútua entre a França e os outros Estados-Membros da União Europeia (arts. 694-14 a 695-9-57)".

expressamente a criação de ECIs para a repressão e prevenção dos crimes relacionados a tráfico de drogas, formação de organizações criminosas e corrupção.

A relação Brasil-França em matéria de cooperação penal pode vir a ganhar novos contornos. Em 28 de março de 2024, foi assinado um termo aditivo ao acordo bilateral de cooperação jurídica internacional em matéria penal, inicialmente celebrado em 1996 e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 3.324/1999. O texto, que ainda deverá ser aprovado pelo Congresso Nacional, prevê regras para alguns institutos processuais e de cooperação internacional que, embora já previstos de forma genérica em tratados e convenções regionais ou multilaterais (e, portanto, de uso legal no Brasil), ainda não haviam sido objeto de uma regulamentação mais detalhada.

Em relação ao estabelecimento de ECIs, o texto trouxe uma regulamentação ampliada sobre regras de criação e condições de funcionamento[35]. Especificamente sobre a atuação extraterritorial de agentes estrangeiros, a regulamentação prevê que os "membros designados" [36] têm o direito de estar presentes na realização de diligências e "podem, em conformidade com a legislação do Estado onde ocorrem as diligências, se encarregados pelo representante da equipe, executar determinadas medidas em colaboração com as autoridades competentes"[37]. Assim, a redação inova ao trazer base normativa para que seja conferida, caso a caso, a autorização para atuação extraterritorial.

4.5 Quadro comparativo – regimes de atuação extraterritorial em ECIs

O Quadro 1 apresenta o resumo comparativo entre os regimes de Portugal, Itália e França, em relação aos pontos destacados:

---

[35] O Artigo 15 do Aditivo cria no Acordo um Capítulo VII, intitulado "Medidas especiais de cooperação", no qual está inserida a previsão de um Artigo 26, com 15 itens, que tratará apenas de ECIs. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12788. Acesso em: 23 set. 2025.

[36] O aditivo preferiu a expressão "membros designados", em lugar do termo internacionalmente consolidado "membros destacados". Entretanto, o acordo de constituição de uma ECI entre Brasil e França adota a expressão "membros destacados".

[37] Cf. Art. 26, itens 8 e 9.

Quadro 1. Atuação Extraterritorial em ECIs - Portugal, Itália e França

Elemento	Portugal	Itália	França
Legislação interna	Lei n.º 144/99	DL n.º 34/2016 CPP, art. 729-*quinquies*	CPP, arts. 695-2 e 695-3
Poderes dos membros destacados	Podem praticar atos de investigação, por decisão do chefe nacional da equipe e com autorização do Ministro da Justiça.	São equiparados a funcionários públicos italianos e exercem funções de polícia judiciária para as atividades a que forem designados.	Podem lavrar termos e autos de infração, tomar depoimentos, participar de vigilâncias e infiltrações e auxiliar os agentes da polícia francesa. Atuam quando designados e não podem agir como chefes da equipe.
Regime fora de ECI	Participação a título de coadjuvação, na presença e sob direção de autoridades portuguesas.	Presença durante a prática de atos.	Participação em operações de infiltração policial.
Aplicação a países fora da União Europeia	Sim, de forma expressa.	Admissível por interpretação extensiva, mas sob controvérsia.	Sim, de forma expressa.

Considerações Finais

As Equipes Conjuntas de Investigação são hoje um instrumento indispensável para investigações penais transnacionais complexas. Sua utilidade decorre de duas vantagens operacionais centrais: (i) a via de contato direto para circulação de informações e provas entre as autoridades que compõem a equipe, e (ii) a possibilidade de presença e, quando autorizado, de atuação material de seus membros em território estrangeiro - precisamente o ponto que este trabalho pretendeu analisar.

As ECIs respondem aos déficits de capacidade das vias tradicionais de cooperação frente a redes criminosas globalizadas, possibilitando

planejamento conjunto, coordenação de esforços, estratégias e momentos operacionais, e coleta orientada à admissibilidade da prova em múltiplas jurisdições. Tais ganhos foram reiterados na experiência comparada e em avaliações especializadas, com impactos práticos.

No Brasil, há base convencional suficiente para instituir ECIs (Convenções de Viena, Palermo e Mérida, além do Acordo-Quadro do Mercosul), embora não exista, ainda, lei interna que discipline de modo abrangente sua criação, funcionamento e, especialmente, a atuação extraterritorial de membros destacados. A ausência de lei não impede a utilização do veículo: as convenções ratificadas e promulgadas têm status de lei ordinária, e, na prática mapeada por este estudo, serviram como fundamento jurídico direto nos acordos já firmados. Além disso, conforme apontou Souza (2019, p. 141-144), a falta de normas procedimentais não é óbice à utilização de procedimentos de processo penal com previsão legal.

A análise dos seis acordos de constituição de ECIs com participação brasileira aos quais se obteve acesso revelou, ainda, disciplina cautelosa quanto aos poderes dos membros destacados: embora admitam sua presença e participação em atividades investigativas no território do outro Estado, não lhes atribuem poderes para a prática autônoma de atos reservados às autoridades locais.

A jurisprudência construída em pedidos tradicionais de cooperação (carta rogatória e auxílio direto), que restringe a participação estrangeira à mera presença e considera a prática de qualquer medida em território nacional uma violação absoluta à soberania, não deve ser transposta automaticamente para as ECIs. Aquela linha decisória nasceu de casos-limite (como a CR 8.577), partiu de um conceito estático de soberania e não refletiu o desenho próprio das ECIs, que pressupõem acordo formal, comando nacional e consentimento mútuo.

A leitura constitucional adotada neste trabalho é a que reconhece o Brasil como Estado Constitucional Cooperativo (CF/88, art. 4º), no qual a cooperação é vetor de realização de direitos e de efetividade da jurisdição penal transnacional. Ademais, concepções modernas revelam que a soberania se exerce de forma relacional e em redes, por meio de autoridades públicas que, em nome do Estado, integram arranjos cooperativos, como ocorre nas ECIs.

Assim, do ponto de vista constitucional, a crítica ao soberanismo que inspira decisões restritivas encontra resposta nos paradigmas contemporâneos de cooperação: o Estado Constitucional Cooperativo (Häberle) legitima formas "intensivas e diferenciadas" de atuação conjunta, e a soberania em redes (Slaughter) realça que o Estado preserva e amplia sua capacidade governativa quando consente e participa de arranjos interinstitucionais transnacionais. À luz desses referenciais, a mera atuação executiva de um membro destacado, sob comando nacional e por consentimento, não implica "cessão" da soberania, mas sim seu exercício cooperativo e relacional.

Nesse ponto, acrescenta-se que, da assinatura de uma convenção internacional que preveja uma ECI até a efetiva realização de medidas de execução em solo nacional, há uma série de camadas que evidenciam, cada uma, o exercício da soberania por diferentes atores, todos aptos a oferecer o consentimento necessário às medidas propostas, em sua esfera própria de atribuições. No plano concentrado da representação do Estado, o Brasil aderiu e internalizou tratados que preveem ECIs, por meio de atos do chefe do Poder Executivo e aprovação do Poder Legislativo. Em seguida, cada ECI nasce de um acordo específico celebrado por autoridades competentes - em regra o Ministério Público, com a intervenção da autoridade central. Por fim, em um plano já altamente desagregado, o chefe nacional da equipe designa quais atividades poderão ser executadas pelo membro estrangeiro. Cada uma dessas camadas de autorização estatal traduz o exercício legítimo da soberania em redes, de forma relacional, por arranjos institucionais desenhados nos tratados e concretizados no acordo de ECI.

A comparação com três ordenamentos europeus que inspiram historicamente o direito brasileiro confirma que é possível conferir poderes operacionais a membros destacados sem abdicar da soberania, mediante comando nacional e controles. A análise revelou que, nos três países, são concedidos poderes de execução de atividades materiais aos membros destacados das equipes, embora cada país tenha adotado uma fórmula diferente.

Os três países também coincidem em estabelecer distinções entre os regimes permissivos dentro ou fora de uma ECI. Na execução dos pedidos formulados pelas vias de carta rogatória ou auxílio direto, há

maior rigor e as permissões podem ser para mera presença, coadjuvação ou participação em hipóteses delimitadas. Já no curso de uma ECI, as permissões ampliam-se, permitindo-se ao membro destacado praticar atos de execução quase como um funcionário público nacional, desde que aja sob delegação e comando do líder da equipe.

Nos três casos, viu-se que a permissividade desses regimes especiais não pode ser considerada fruto das relações privilegiadas decorrentes da integração comunitária, já que, ao menos em Portugal e na França, e possivelmente também na Itália, o regime dos membros destacados em ECIs é extensível às equipes formadas com países não-membros da União Europeia.

Embora as ECIs sejam desde já utilizáveis com base nos tratados vigentes, a experiência comparada recomenda um marco legal interno com regras gerais de constituição, chefia, controles e responsabilidade; parâmetros de compartilhamento e uso ulterior de dados e provas; participação defensiva[38] e a disciplina clara dos poderes delegáveis a membros destacados. De fato, Abade (2024, p. 15) aponta que a ausência de uma lei geral de cooperação jurídica internacional no Brasil é uma lacuna significativa, que prejudica a eficácia e a consistência na aplicação das normas cooperacionais.

Entretanto, enquanto não sobrevier legislação específica, as balizas expostas neste trabalho podem servir de referência para responder à pergunta: a atuação extraterritorial de agentes estrangeiros em ECIs é compatível com a soberania estatal brasileira? A resposta, em síntese, é que não há incompatibilidade entre atuação material de membros destacados em ECIs e soberania em sua concepção contemporânea; ao contrário, trata-se de exercício cooperativo e relacional da soberania, por consentimento e sob direção da autoridade nacional. Além disso, a experiência europeia oferece modelos viáveis e parâmetros operacionais que podem orientar tanto a prática institucional quanto o controle judicial brasileiro.

---

[38] Nessa linha, Pulito (2023, p. XX-XXI) reforça a necessidade de uma rede de sólidas garantias voltadas ao respeito dos direitos fundamentais da defesa, considerando-se a desvantagem que o investigado pode ostentar quando sujeito ao poder investigativo concomitante de mais de um Estado. Herran (2022, p. 102) também se refere a um déficit de proteção jurisdicional decorrente da integração e horizontalidade das ECIs.

REFERÊNCIAS

ABADE, Denise Neves. Direitos fundamentais e evolução da cooperação jurídica internacional penal: paradigmas e transformações sob uma perspectiva constitucional. *Revista da Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, v. 2, n. 1, e-2104, p. 73-90, jan./jun. 2024. https://doi.org/10.63601/resmpu.2024.v1.n2.e-2104.

ABADE, Denise Neves. *Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional*: extradição, assistência jurídica, execução de sentença estrangeira e transferência de presos. São Paulo: Saraiva, 2013.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público.* 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2015.

BECHARA, Fábio Ramazzini; ALONSO, João Guilherme Lagazzi. Cooperação jurídica internacional e equipe conjunta de investigação no Brasil: a possibilidade de dispensa do auxílio direto na obtenção da prova transnacional. *Cadernos de Dereito Actual*, n. 24, Núm. Ordinario, p. 08–22, 2024. Disponível em: https://www.cadernosdedereitoactual.es/index.php/cadernos/article/view/1136/546. Acesso em: 21 out. 2025. https://doi.org/10.5281/zenodo.11304720

BLOCK, Ludo. *Joint investigation teams: the panacea for fighting organised crime?* Artigo para a ECPR Annual Conference, August 2011. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=1981641. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. *Manual de Cooperação Jurídica Internacional*: Matéria Penal e Recuperação de Ativos. 4ª ed., 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/drci/publicacoes/manuais/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-penal/manual-penal-online-final-2.pdf. Acesso em: 21 out. 2025.

COLAIACOVO, Guido. Nuove prospettive in tema di coordinamento delle indagini e cooperazione giudiziaria alla luce della disciplina delle squadre investigative comuni. *Diritto penale contemporaneo - Rivista trimestrale*, n. 1, p. 169-174, 2017. Disponível em: https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/colaiacovo_1_17.pdf. Acesso em: 29 set. 2026.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. JITs Network Secretariat. *Conclusions of the Ninth Annual Meeting of National Experts on Joint Investigation Teams*. 2014.

Disponível em: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/7259-2014-03-04-en.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. JITs Network Secretariat; EUROJUST. *Fifth JITs Evaluation Report*. 2025. Disponível em: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/files/5th-jits-evaluation-report-web.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. JITs Network Secretariat; EUROJUST. *Guidelines on joint investigation teams involving third countries*. 2022. Disponível em: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/guidelines-on-jits-involving-third-countries.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. JITs Network Secretariat; EUROJUST. *Joint investigation teams – practical guide by the JITs Network*. 2021. Disponível em: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/st15064.en21.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. JITs Network Secretariat; EUROJUST. *Second JIT Evaluation Report*. 2018. Disponível em: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust_second_jit_evaluation_report_en.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. JITs Network Secretariat; EUROJUST. *Third JIT Evaluation Report*. 2020. Disponível em: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2020_03_3rd_jits_evaluation_report_en.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*. Paris, França, 2025. Disponível em: https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.

FURGER, Andrea. Can they deliver? The practice of Joint Investigation Teams (JITs) in core international crimes investigations. *Journal of International Criminal Justice*, Oxford, Reino Unido, v. 22, n. 1, p. 43–58, mar. 2024. https://doi.org/10.1093/jicj/mqae005.

GONZATO, Erika. Squadre investigative comuni: l'Italia finalmente recepisce la decisione quadro 2002/465/GAI. *Eurojus,* 2016. Disponível em: https://rivista.eurojus.it/squadre-investigative-comuni-litalia-finalmente-recepisce-la-decisione-quadro-2002465gai/. Acesso em: 21 out. 2025.

GONZATTI DA SILVA, Ana Paula. Dados de comunicação privada eletrônica, jurisdição e cooperação jurídica internacional: Brasil e Estados Unidos. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 5, n. 2, p. 659-702, mai./ago. 2019. https://doi.org/10.22197/rbdpp.v5i2.238

HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Tradução: Marcos Augusto Maliska; Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HERRAN, Thomas. Les équipes communes d'enquête, un modèle de coopération en matière pénale au sein de l'Union européenne? *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, Paris, nº 55, 2022/2, p. 98-104. https://doi.org/10.3917/csj.055.0098.

KLOTHER, Marvin. *Joint investigation teams* – problems, shortcomings and reservations. Tese (Bacharelado). University of Twente, Enschede, Países Baixos, 2014. Disponível em: https://purl.utwente.nl/essays/65155. Acesso em: 21 out. 2025.

MENDONÇA, Andrey Borges de. *Cooperação internacional no processo penal*: a transferência de processos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria-Geral da República. Secretaria de Cooperação Internacional. [Acordos de Constituição de Equipes Conjuntas de Investigação]. *[material de acesso restrito]*.

NIDEL, Deborah. Structural ambiguity: typologizing Joint Investigation Teams in the European Union. *Transnational Criminal Law Review*, Windsor, Canadá, v. 3, n. 2, p. 153–173, 2024. https://doi.org/10.22329/tclr.v3i2.8597.

PLACHTA, Michael. Joint investigation teams: new form of international cooperation in criminal matters. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Leiden, Países Baixos, v. 13, n. 2, p. 284–302, 2005. https://doi.org/10.1163/1571817054300648.

PULITO, Lorenzo. *Le squadre investigative comuni:* prodromi, retrospettive, avanguardie. Bari: Cacucci Editore, 2023. Disponível em: https://www.cacucciditore.it/12-le-squadre-investigative-comuni-prodromi-retrospettive-avanguardie-pulito-9791259652607. Acesso em: 29 set. 2026.

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*, Assunção, Paraguai, año 5, n. 10, p. 56–72, 2017. https://doi.org/10.16890/rstpr.a5.n10.p56.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direito internacional privado*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RIJKEN, Conny. Joint Investigation Teams: principles, practice, and problems—lessons learnt from the first efforts to establish a JIT. *Utrecht Law Review*, Utrecht, Países Baixos, v. 2, n. 2, p. 99-118, dez. 2006. https://doi.org/10.18352/ulr.28.

SILVA, Anamara Osório. [Manual de cooperação jurídica internacional]. [*No prelo*].

SLAUGHTER, Anne-Marie. Sovereignty and power in a networked world order. *Stanford Journal of International Law*, Stanford, Estados Unidos, v. 40, p. 283-327, 2004.

SOUZA, Isac Barcelos de. *Equipes conjuntas de investigação na cooperação jurídica internacional em matéria penal*. Salvador: JusPodivm, 2019.

VASTA, Valentina. Le linee evolutive della disciplina delle squadre investigative comuni. *Processo penale e giustizia*, Turim, Itália, n. 1, 2024. Disponível em: https://www.processopenaleegiustizia.it/Article/Archive/index_html?ida=1353&idn=83&idi=-1&idu=-1. Acesso em: 21 out. 2025.

Authorship information

Paulo Roberto Galvão de Carvalho. Mestre em Direito Público (LL.M.) pela London School of Economics and Political Science (LSE), Londres, Reino Unido (2013). Especialista em Cooperação Jurídica Internacional pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), Brasília (2025). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2001). Procurador da República do Ministério Público Federal desde 2004. Ex-Defensor Público da União e ex-Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. paulogc@yahoo.com

Additional information and author's declarations (*scientific integrity*)

Acknowledgement: Este artigo resulta do trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Cooperação Jurídica Internacional da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Agradeço, em especial, ao professor Andrey Borges de Mendonça pelas valiosas contribuições à delimitação do projeto de pesquisa, pelas indicações bibliográficas e pela revisão crítica do texto.

Conflict of interest declaration: the author confirms that there are no conflicts of interest in conducting this research and writing this article.

Declaration of authorship: all and only researchers who comply with the authorship requirements of this article are listed as authors; all coauthors are fully responsible for this work in its entirety.

Declaration of originality: the author assures that the text here published has not been previously published in any other resource and that future republication will only take place with the express indication of the reference of this original publication; he also attests that there is no third party plagiarism or self-plagiarism.

Data Availability Statement: In compliance with open science policies, all data generated or analyzed during this study are included in this published article, except for the six Joint Investigation Team agreements accessed with authorization from the Federal Prosecution Service of Brazil (SCI/PGR), which are subject to confidentiality restrictions.

IA Statement: The author declares that he is aware that the use of artificial intelligence must not supplant the human originality of the research, and that full responsibility for any errors or plagiarism rests entirely with the author. The author declares that IA was used in the following stages of this research: language editing, translation, source searching.

Editorial process dates (https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/about)

- Submission: 08/01/2026
- Desk review and plagiarism check: 20/03/2026
- Transfer to V12N3: 15/05/2026
- Review 1: 14/05/2026
- Review 2: 23/05/2026
- Review 3: 16/06/2026
- Preliminary editorial decision: 25/08/2026
- Correction round return: 30/09/2026
- Final editorial decision: 01/10//2026

Editorial team

- Editor-in-chief: 1 (VGV)
- Reviewers: 3

How to cite (ABNT Brazil):

CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. Equipes Conjuntas de Investigação, atuação extraterritorial e soberania: evolução conceitual e modelos comparados. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 12, n. 3, e1385, set./dez. 2026. https://doi.org/10.22197/rbdpp.v12i3.1385

License Creative Commons Attribution 4.0 International.