

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

A captura silenciosa - Captura de fecho, opacidade e os limites da teoria da governança criminal: uma hipótese a partir do caso brasileiro

Camila Pontara

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16824>

Submetido em: 2026-07-07

Postado em: 2026-08-07 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A CAPTURA SILENCIOSA

Captura de fecho, opacidade e os limites da teoria da governança criminal: uma hipótese a partir do caso brasileiro

THE SILENT CAPTURE - Closure Capture, Opacity, and the Limits of Criminal Governance Theory: A Hypothesis from the Brazilian Case

Camila Pontara

Especialista em Direito Público (PUCRS)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-8352-1539>

RESUMO

Toda democracia constitucional depende da existência de uma instância terminal de revisão, cuja integridade, por definição estrutural, não pode ser verificada por nenhuma instância superior. Este artigo propõe um modelo teórico dessa vulnerabilidade estrutural, aqui denominada captura de fecho, ilustrado empiricamente pelo caso brasileiro contemporâneo. A teoria dominante da governança criminal pressupõe que o Estado conserva uma vantagem coercitiva residual sobre as organizações criminosas; o caso brasileiro expõe um ponto cego dessa premissa, pois parte do crime organizado deslocou sua estratégia da confrontação armada para a infiltração institucional, operando as instituições em vez de combatê-las. O argumento não afirma que o Supremo Tribunal Federal foi capturado; demonstra que a concentração de funções, a prerrogativa monocrática e a opacidade institucionalizada compõem o que se denomina captura de fecho (*closure capture*): a propriedade estrutural de um sistema cuja instância de verificação terminal coincide com a instância que essa verificação deveria alcançar. O conceito distingue-se de assimetria informacional, déficit de *accountability* e captura do Estado (HELLMAN; JONES; KAUFMANN, 2000) por designar o ponto terminal em que qualquer forma de captura se torna internamente inverificável. Para afastar a circularidade, especificam-se as condições de refutação da hipótese e quatro indicadores indiretos mensuráveis do grau de fecho institucional. Recorrendo ao *process tracing* em três casos como testes de plausibilidade, o artigo reconstrói os três níveis de um mecanismo hipotético de captura que se estende do poder local à instância revisora final, identificando na opacidade institucional a variável responsável por sustentar sua indetectabilidade. Por contraste, demonstra que o modelo salvadorenho de enfrentamento frontal é estruturalmente inaplicável a um fenômeno cuja característica definidora é operar por dentro da legalidade. A contribuição é teórica e deliberadamente cautelosa: formular uma hipótese falseável, diferenciá-la analiticamente e especificar suas condições de refutação, sem pretender afirmar conclusão causal que o estado atual das fontes não permite sustentar.

A hipótese dialoga ainda com a literatura de institucionalismo comparado. Acemoglu e Robinson (2012) identificaram como elites capturam instituições para perpetuar o acesso privilegiado a recursos e bloquear a redistribuição. A captura de fecho

especifica o mecanismo terminal que torna essa persistência indetectável: o ponto em que o verificador e o verificado coincidem, eliminando a possibilidade lógica de auditoria independente. O conceito não pressupõe, portanto, que a elite tenha capturado todas as instituições, basta que tenha capturado a instância de verificação final, o que é estruturalmente suficiente para produzir equivalência observacional entre um sistema íntegro e um sistema capturado.

Palavras-chave: Governança criminal; Captura de fecho; Equivalência observacional; *Process tracing*; Infiltração institucional.

ABSTRACT

Every constitutional democracy depends on a terminal reviewing instance whose integrity cannot, by structural definition, be verified by any higher authority. This article proposes a theoretical model of this structural vulnerability, termed closure capture, empirically illustrated by the contemporary Brazilian case. Dominant criminal governance theory assumes that the State retains a residual coercive advantage over criminal organizations; the Brazilian case exposes a blind spot in this premise, as segments of organized crime have shifted their strategy from armed confrontation to institutional infiltration, operating within institutions rather than combating them. Without claiming that the Supreme Federal Court has been captured, the argument demonstrates that the concentration of functions, monocratic prerogatives, and institutionalized opacity constitute what is termed closure capture: the structural property of a system where the terminal verification instance coincides with the very instance that verification is meant to audit. This concept differs from informational asymmetry, accountability deficits, and traditional State capture, as it designates the terminal point at which any form of capture becomes internally unverifiable. To avoid circularity, the article specifies the hypothesis's falsification conditions and four measurable indirect indicators of institutional closure. Employing process tracing across three cases as plausibility tests, it reconstructs a three-tiered hypothetical mechanism of capture extending from local power to the final reviewing court, identifying institutional opacity as the variable sustaining its undetectability. Consequently, the concept does not assume that an elite has captured all institutions; rather, capturing the final verification instance is structurally sufficient to produce observational equivalence between an uncorrupted and a captured system. By contrast, the article demonstrates that the Salvadoran model of frontal confrontation is structurally inapplicable to a phenomenon whose defining feature is operating from within legality. The contribution is theoretical and deliberately cautious: it formulates a falsifiable hypothesis, delineates it analytically, and specifies its conditions for refutation, without claiming a causal conclusion that the current state of sources cannot sustain.

Keywords: Criminal Governance; Closure Capture; Observational Equivalence; Process Tracing; Institutional Infiltration.

INTRODUÇÃO: UM PONTO CEGO DA TEORIA

Em agosto de 2025, cerca de mil e quatrocentos agentes do Estado cortaram o fluxo financeiro da maior organização criminosa do país sem que um único tiro fosse disparado¹². É desse silêncio institucional, e não do ruído de uma cifra, que este artigo parte.

Para a literatura contemporânea, esse silêncio não é um sucesso operacional; é uma anomalia teórica. Fomos treinados para entender o crime que desafia o Estado pela força; não estamos teoricamente equipados para decifrar o crime que o opera por dentro. A hipótese aqui proposta rasga o véu dessa premissa: quando a infiltração atinge o ápice da pirâmide jurídica, o desenho institucional faz com que uma corte absolutamente íntegra e uma corte inteiramente capturada produzam exatamente os mesmos sinais externos. O perigo real, portanto, não é que o Estado perca a guerra contra o crime organizado; o perigo é que ele perca a capacidade lógica de saber se a guerra está acontecendo.

Este artigo propõe, em caráter hipotético, que o caso brasileiro contemporâneo expõe um ponto cego desse pressuposto. A hipótese pode ser enunciada em duas proposições articuladas. A primeira é descritiva: parte do crime organizado brasileiro deslocou a sua estratégia da confrontação armada para a infiltração das instituições, operando-as em vez de combatê-las. A segunda proposição é analítica e mais ambiciosa: quando esse deslocamento atinge a última instância revisora de um sistema, o próprio desenho institucional dessa corte (e não necessariamente a corrupção de seus membros) pode criar uma condição em que a captura se torna, simultaneamente, viável e empiricamente indetectável. Cumpre delimitar, desde já, o que essa segunda tese não sustenta: ela não afirma que o Supremo Tribunal Federal foi capturado por organizações criminosas. Tal asserção exigiria uma evidência causal indisponível e que, conforme se argumentará, o próprio arranjo institucional torna inacessível. O que se afirma é algo mais preciso e analiticamente defensável: que a concentração de funções, a prerrogativa monocrática e a opacidade estrutural configuram um cenário no qual a distinção entre uma corte íntegra e uma corte capturada deixa de ser empiricamente observável de fora.

Convém situar essa hipótese em uma família mais ampla de fenômenos que a literatura comparada já identificou. A erosão das cortes constitucionais por vias formalmente legais foi teorizada por Landau (2013) sob o nome de constitucionalismo abusivo e por Scheppele (2018) sob o de legalismo autocrático, e o repertório de técnicas de sua difusão foi mapeado por Dixon e Landau (2021) em casos como Hungria, Polônia, Turquia, Rússia e Venezuela. A captura de fecho dialoga com essa literatura, mas dela se distingue em dois planos. No plano estrutural: nos casos de constitucionalismo abusivo, a captura se dá pela substituição dos ocupantes da corte (court-packing); a captura de

¹ Os dados empíricos mobilizados neste artigo refletem o estado das investigações, processos judiciais e decisões institucionais disponíveis até julho de 2026. Dado o ritmo acelerado dos desdobramentos no período, eventos posteriores poderão confirmar, refutar ou complementar as observações registradas; esse risco não fragiliza a hipótese, antes constitui uma das suas condições de testabilidade, nos termos da Seção 5.3.

² Operação Carbone Oculto, deflagrada pela Receita Federal, Polícia Federal e Ministério Público de São Paulo em 28 de agosto de 2025, qualificada pelas autoridades como a maior operação contra o crime organizado da história do país. Os valores citados (R\$ 52 bilhões movimentados por postos vinculados ao grupo; R\$ 46 bilhões por uma instituição de pagamento) constam das notas oficiais das instituições e foram amplamente noticiados; encontram-se, à data deste artigo, sob investigação.

fecho descreve algo anterior e mais sutil, a propriedade do desenho que, independentemente de quem ocupe a corte, torna a sua integridade inverificável de dentro. No plano do agente: o legalismo autocrático pressupõe um ator central e identificável que usa a lei para consolidar poder político; a captura de fecho é indiferente ao captor e igualmente explorável por elites econômicas, redes partidárias ou, como a hipótese aqui proposta examina, atores criminosos não estatais que operam pela infiltração discreta. O primeiro é uma estratégia de ator; o segundo é uma propriedade de estrutura. O caso brasileiro interessa, portanto, não como o caso mais grave, mas como o mais bem documentado de uma variante específica em que o fecho resulta da combinação entre concentração de funções, decisão monocrática e opacidade, e não de court-packing, sendo a tipologia formulada para ser exportável a outras democracias em retrocesso que partilhem dessa mesma condição estrutural. O artigo move-se deliberadamente no registro estrutural, não no registro de conduta; a seção seguinte explicita o método e os limites dessa escolha.

1 NOTA METODOLÓGICA: ALCANCE E LIMITES DA INFERÊNCIA

Dada a natureza das proposições em jogo, impõe-se explicitar o método e, sobretudo, os seus limites. Este artigo emprega o *process tracing*, no sentido em que o empregam Beach e Pedersen (2013) e George e Bennett (2005): a reconstrução, em casos selecionados, da cadeia de mecanismos que conectaria uma condição a um resultado, com o objetivo não de estabelecer correlação, mas de avaliar a plausibilidade de um mecanismo causal hipotético. O *process tracing* é particularmente adequado a fenômenos que, por sua natureza, resistem à mensuração quantitativa, e a captura institucional opaca é, por definição, um desses fenômenos: se fosse mensurável, não seria opaca. Mais precisamente, o exercício aqui conduzido é um teste de plausibilidade (*plausibility probe*), no sentido que a metodologia comparada atribui ao termo: um estudo preliminar cujo objetivo não é estabelecer a verdade dos fatos nem confirmar a teoria, mas avaliar se o mecanismo hipotético é suficientemente plausível para justificar investigação posterior mais rigorosa. Essa qualificação é decisiva para o estatuto das fontes.

O artigo não afirma a verdade jurídica das denúncias que examina, que cabe ao processo judicial estabelecer; afirma, mais modestamente, que, se as dinâmicas descritas nessas denúncias forem verdadeiras, o mecanismo teórico aqui proposto descreve com precisão o seu funcionamento. A solidez do argumento não depende, portanto, da condenação de quem quer que seja, mas da coerência entre o mecanismo proposto e a forma das dinâmicas alegadas.

A opção por casos identificáveis e empiricamente verificáveis, em vez de exemplos anonimizados ou hipotéticos, é deliberada e segue o padrão consolidado da literatura de captura institucional (HELLMAN; JONES; KAUFMANN, 2000; SCHEPPELE, 2018), que especifica atores e casos concretos precisamente porque é essa especificação que permite a réplica e o escrutínio por pares. Repete-se aqui o que esta nota já estabelece: o que se submete à verificação é o mecanismo institucional hipotético, não a conduta ou a culpa de qualquer pessoa identificada. Anonimizar destruiria a verificabilidade da fonte sem reduzir, na prática, a identificabilidade do caso, já

amplamente público. Cabe ainda registrar uma fragilidade inerente a essa escolha e a razão pela qual ela não compromete a contribuição teórica do artigo: os processos relativos às Operações Ethos e Carbono Oculto permanecem em curso, e nada impede que venham a ser anulados por vício processual ou encerrados sem condenação, como já ocorreu historicamente com outras grandes operações no país. Caso isso se confirme, a base empírica deste teste de plausibilidade se altera, mas a contribuição teórica não se esvazia, porque o que importa, para a teoria institucional, não é o desfecho penal de réus determinados, mas o fato de que o *modus operandi* alegado pelas próprias agências de controle, o Ministério Público e a Polícia Federal, evidencia que esse tipo de estratégia, a infiltração que cumpre a forma legal, já entrou no cálculo dos atores investigados, independentemente de uma condenação final confirmar ou não, em cada caso individual, a sua execução.

Os três casos analisados, a Operação Munditia no plano municipal, a Operação Ethos no plano do sistema de justiça e o caso do Banco Master no plano da instância de revisão, foram selecionados não por amostragem representativa, mas por sua função teórica: cada um ilustra um nível distinto e crescente do mecanismo hipotético, e juntos permitem traçar a sua progressão. Trata-se, portanto, de uma seleção orientada pela teoria, com as limitações que isso implica e que cumpre declarar abertamente. Cumpre ainda precisar a relação entre esse terceiro caso e as operações mencionadas acima: o caso do Banco Master (Inquérito nº 4.831) opera como o ápice do desdobramento investigativo iniciado pelas Operações Ethos e Carbono Oculto, na medida em que a expansão dessas apurações sobre redes de infiltração institucional intersecciona, segundo o relato das próprias autoridades, a atuação dessas mesmas redes no topo do Judiciário; é essa continuidade que justifica tratá-lo como o terceiro nível do mecanismo hipotético, e não como um caso autônomo e desconectado da base empírica já referida.

Primeiro, casos selecionados por sua aderência a um mecanismo não comprovam a frequência desse mecanismo no universo dos casos possíveis; demonstram a sua plausibilidade, não a sua prevalência. Segundo, dois dos três casos, Ethos e Banco Master, fundam-se em investigações não concluídas, denúncias não julgadas e, no caso do Master, em delação não homologada e em reportagem jornalística; o material correspondente é tratado, ao longo de todo o texto, como indício preliminar de valor ilustrativo, e não como fato processualmente estabelecido ou prova de qualquer conduta, e suas conclusões são, por isso, provisórias. Terceiro, e mais importante, a tese da indetectabilidade impõe ao próprio pesquisador uma limitação que ele não pode superar: se o desenho institucional efetivamente oculta a distinção entre integridade e captura, então o analista externo, tanto quanto o cidadão, está privado da evidência que confirmaria ou refutaria a captura.

Esta limitação não é uma fragilidade contingente da pesquisa; é parte do que a pesquisa argumenta. O artigo, portanto, não conclui que houve captura. Reconstrói um mecanismo pelo qual a captura, se houvesse, seria invisível, e sustenta que a existência desse mecanismo é, ela própria, um problema institucional digno de análise, independentemente de a captura ter ou não se concretizado.

2 DA PRISÃO À LEGITIMIDADE: A CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE

Para situar a hipótese, convém recuperar a moldura teórica em que ela se inscreve. Em ensaio clássico, Tilly (1985) propôs que o Estado moderno nasceu de uma dinâmica análoga à do crime organizado, distinguindo-se deste, sobretudo, pela legitimidade:

"If protection rackets represent organized crime at its smoothest, then war making and state making — quintessential protection rackets with the advantage of legitimacy — qualify as our largest examples of organized crime" (TILLY, 1985, p. 169). Em tradução livre: se as máfias de proteção representam o crime organizado em sua forma mais refinada, então a produção da guerra e a construção do Estado (máfias de proteção por excelência com a vantagem da legitimidade) qualificam-se como os nossos maiores exemplos de crime organizado.

Nota de jargão: Em sociologia política, as expressões "*war making*" e "*state making*" costumam ser traduzidas por "**produção da guerra**" (ou condução da guerra) e "**construção do Estado**" (ou formação do Estado). "Fazer a guerra e fazer o Estado" não está errado, mas as formas substantivadas ("produção/construção") dão um verniz mais institucional ao texto.

A formulação de Tilly oferece a chave invertida da hipótese aqui proposta. Se o Estado é, na sua origem, uma máfia de proteção que se legitimou, o fenômeno que o caso brasileiro sugere é o movimento contrário: não uma organização criminosa que aspira a tornar-se Estado pela construção de um poder paralelo, mas uma que se apropria da legitimidade já existente do Estado, operando as suas instituições sem precisar substituí-las. A plausibilidade desse movimento depende de uma condição histórica que é necessário reconstruir: a capacidade organizacional que as facções brasileiras acumularam.

O Primeiro Comando da Capital nasceu em 1993, no interior de uma casa de custódia em Taubaté (SP), como reação ao massacre de cento e onze presos no Carandiru (SP).³ O Comando Vermelho surgiu antes, no final da década de 1970, em um presídio na Ilha Grande (RJ). A origem prisional de ambas as organizações é a chave de sua resiliência. Como demonstrou Skarbek (2014), as facções nascidas nas prisões desenvolvem estruturas de governança análogas às do Estado, porque o vácuo de autoridade estatal no cárcere cria a demanda por elas. Esse aparato não permaneceu confinado ao cárcere: nas periferias urbanas, o PCC passou a arbitrar conflitos, regular a violência e impor normas de conduta, funções que Feltran (2018) e Manso e Dias (2018) descrevem como governança territorial e que Lessing e Willis (2019) associaram empiricamente à redução de homicídios em São Paulo. Uma organização que adquiriu a competência de governar adquiriu, também, a competência de operar instituições. É essa

³ O Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) são as duas maiores organizações criminosas do Brasil, com origem nas prisões paulista e fluminense, respectivamente. Ambas integram, hoje, o mercado transnacional de cocaína como atores logísticos relevantes na rota sul-americana de exportação para a Europa e a África, o que lhes confere um volume de capital ilícito muito superior ao de organizações estritamente locais. É esse volume de capital, e não a estrutura de governança por si só, que torna plausível a hipótese de infiltração em fundos de investimento e instituições financeiras discutida nos níveis seguintes. Ver: MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.

competência, e não uma inclinação à violência, que torna plausível a hipótese da infiltração.

É aqui que se pode formular, ainda no plano hipotético, a inversão que interessa a este artigo. Lessing (2017) constrói a teoria da repressão condicional sobre o pressuposto de que o Estado decide se e quando reprimir. O caso municipal brasileiro sugere uma configuração em que esse pressuposto se enfraquece: quando uma facção financia a campanha do agente que, eleito, decidirá sobre contratos e influenciará investigações, a relação de dependência tende a inverter-se. A pergunta deixa de ser por que o Estado reprime de modo insuficiente, e passa a ser sob que condições um Estado cujas instâncias locais foram financiadas pela organização ainda disporia de incentivo para reprimi-la. As três seções seguintes testam essa pergunta em escala crescente: primeiro no poder local, onde o ciclo é mais visível; depois no sistema de justiça, onde a captura passa a usar as próprias garantias do Estado de Direito; por fim na instância de revisão final, onde a opacidade do desenho torna o mecanismo, se existir, indetectável por construção.

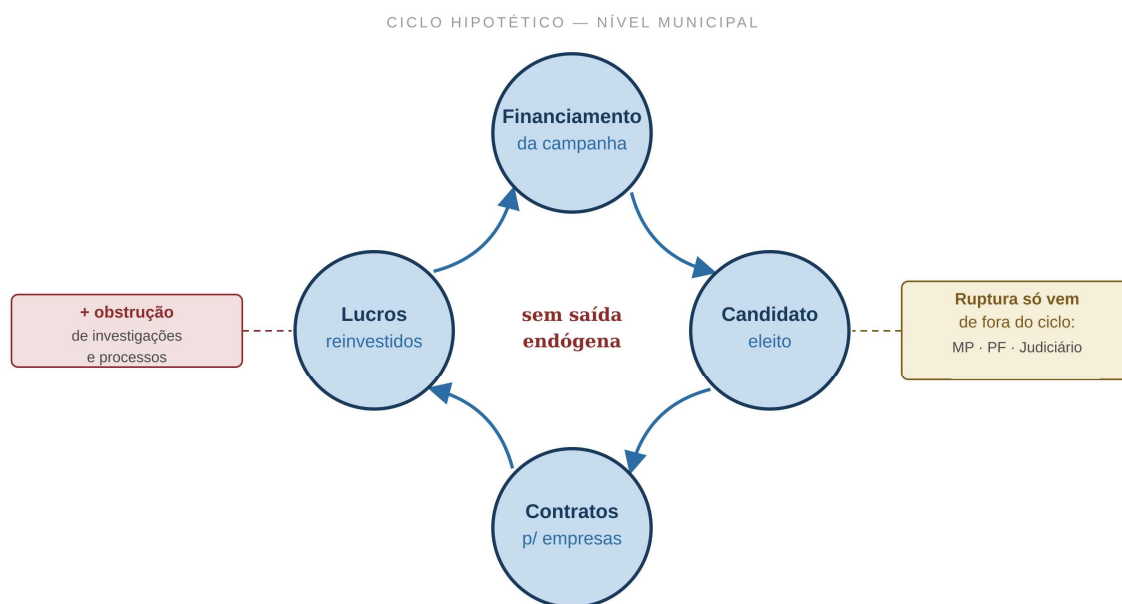
3 PRIMEIRO NÍVEL: O PODER LOCAL E A CAPTURA QUE CUMPRE A LEI

O primeiro nível do mecanismo hipotético encontra ilustração na Operação Munditia⁴. Segundo a denúncia do Ministério Público, um grupo associado ao PCC fraudava licitações públicas em pelo menos treze municípios paulistas, e era a própria organização que indicava quais empresas deveriam vencer os certames. O dado que torna o caso teoricamente relevante não é o seu valor, mas o seu método: o esquema não violava abertamente a Lei de Licitações; simulava a concorrência por meio de empresas do mesmo grupo econômico, cumprindo os requisitos formais do procedimento.

É esse traço que distingue o fenômeno da corrupção administrativa clássica. A organização não burlaria a norma; cumpri-la-ia, e seria justamente o cumprimento formal que lhe permitiria drenar recursos públicos com aparência de legalidade. O direito administrativo, concebido como instrumento de controle, operaria, nessa hipótese, como instrumento de captura. Um fenômeno que se manifesta pelo cumprimento da lei é, por construção, mais difícil de detectar do que um que se manifesta por sua violação. A indetectabilidade, que o artigo identificará no seu grau máximo na instância de revisão, já comparece, embrionária, no nível municipal.

A denúncia permite, ainda, reconstruir um ciclo hipotético que articula os elementos descritos. A facção financeira a campanha de um candidato; eleito, este direcionaria contratos a empresas da organização; os lucros financiariam a campanha seguinte; e o mandato seria usado para obstruir investigações. A Figura 1 representa esse ciclo, que se apresenta como hipótese de mecanismo, derivada da denúncia, e não como fato comprovado.

⁴ Operação Munditia, deflagrada pelo GAECO do Ministério Público do Estado de São Paulo em abril de 2024, com denúncia relativa a fraude em licitações de mão de obra terceirizada em pelo menos treze municípios paulistas, totalizando mais de duzentos milhões de reais. Três vereadores e um advogado foram presos. O processo tramita; as afirmações que seguem reproduzem a denúncia do Ministério Público, não decisões condenatórias transitadas em julgado. O caso é utilizado exclusivamente como teste de plausibilidade (plausibility probe) para ilustrar a mecânica do argumento, não como verdade processual definitiva.

Figura 1 – Ciclo hipotético de autorreforço da captura política municipal

Fonte: Elaboração própria.

A característica teoricamente significativa desse ciclo, se a sua existência se confirmar, é a ausência de saída endógena. Os atores com poder institucional para rompê-lo seriam os mesmos cuja permanência no poder dependeria de sua continuidade. A interrupção teria de vir de fora do círculo: do Ministério Público, da Polícia Federal, do Judiciário. É precisamente a integridade dessas instâncias externas que o segundo e o terceiro níveis do mecanismo hipotético colocariam em questão.

4 SEGUNDO NÍVEL: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Se o primeiro nível neutralizaria o controle político interno, o segundo nível do mecanismo hipotético dirigir-se-ia ao sistema de justiça. As investigações do Ministério Público de São Paulo descreveram a estrutura que a facção denomina, em sua linguagem interna, o Setor dos Gravatas⁵. Segundo a acusação, advogados integrados à organização exerceriam funções estranhas ao patrocínio técnico: atuariam como mensageiros entre a cúpula encarcerada e a estrutura externa, como agentes de inteligência sobre promotores e juízes, e como operadores da lavagem patrimonial, valendo-se do sigilo profissional como anteparo.

A dimensão teoricamente mais instigante dessa descrição é a alegação de que a cúpula teria constituído uma organização não governamental destinada a forjar denúncias

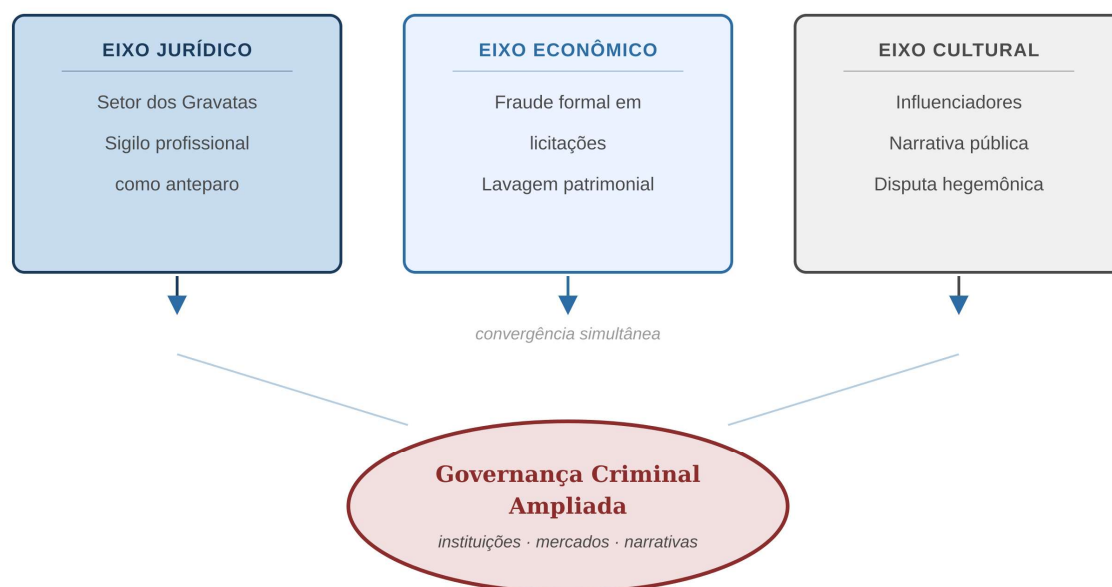
⁵ Operação Ethos e desdobramentos, conduzidos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo a partir de 2016, incluindo a denúncia, oferecida pelo promotor Lincoln Gakiya em 2025, relativa à instrumentalização de uma organização não governamental. A expressão Setor dos Gravatas, na linguagem interna da facção, designa o núcleo de advogados que, segundo as investigações, deixaram de exercer a defesa técnica para operar como quadro logístico e financeiro da organização, transportando ordens da cúpula encarcerada, coletando inteligência sobre autoridades e estruturando a lavagem de ativos; o termo joga com a indumentária formal do advogado (a gravata) como disfarce de uma função operacional. As investigações não estão concluídas, as afirmações reproduzem as denúncias do Ministério Público, e o caso é utilizado exclusivamente como teste de plausibilidade (plausibility probe) para ilustrar a mecânica do argumento, não como verdade processual definitiva.

de violações de direitos humanos, com o objetivo de afrouxar o isolamento de seus líderes. Se a denúncia se confirmar, o que está em causa é um mecanismo de inversão: o instrumento concebido para proteger o indivíduo contra o arbítrio do Estado converte-se em ferramenta da organização. Enquanto a literatura de *Security Studies* analisa, com frequência, o crime que opera *contra* a lei, o que esta hipótese sugere é um crime que opera *através* dela, apropriando-se das garantias do Estado de Direito. Essa apropriação da forma legal constitui o **primeiro eixo, de natureza estritamente jurídica**, do mecanismo neste nível.

Esse movimento expande-se para um **segundo eixo, de caráter econômico e operacional**, caracterizado pela suposta instrumentalização da própria prestação de serviços jurídicos. Impõe-se aqui uma delimitação analítica incontornável: a hipótese investigativa não diz respeito à advocacia como instituição, tampouco ao legítimo direito de defesa, mas sim à cooptação de uma fração específica de agentes para viabilizar o fluxo financeiro e logístico da organização. Isolar esse componente de corrupção sistêmica é o que permite analisar a sofisticação do mecanismo sem comprometer a integridade constitucional da profissão.

Finalmente, o arranjo completa-se em um **terceiro eixo, voltado à disputa pela narrativa e hegemonia cultural**. Há indícios de que as organizações financiariam influenciadores digitais e páginas de notícias locais para moldar a percepção pública sobre a legitimidade da facção em contraste com a ação policial. Trata-se de uma disputa por hegemonia no sentido estrito da teoria política: a busca pela construção do consentimento e da validação social, preterindo a imposição exclusiva pela força. A Figura 2 sintetiza como esses três eixos — jurídico, econômico e cultural, articulam-se para sustentar o mecanismo hipotético neste nível.

Figura 2 – Eixos do mecanismo hipotético de captura no nível institucional



Fonte: Elaboração própria.

Esses três eixos convergiriam para um cenário que se poderia denominar, em termos hipotéticos, **governança criminal ampliada**: não mais o mero controle territorial, mas a operação simultânea de instituições, mercados e narrativas. Antes de avançar ao terceiro patamar, impõe-se evitar um equívoco hermenêutico sobre a articulação entre as etapas. Elas não constituem elos de uma cadeia causal linear, na qual os mesmos atores ascenderiam do plano municipal à corte, sustentar tal continuidade exigiria um nexos empírico que as evidências disponíveis não autorizam. Esses três níveis configuram, antes, manifestações homólogas de um mesmo mecanismo, a apropriação da forma legal, em escalas crescentes de profundidade e de opacidade. O vetor que vincula a esfera municipal à instância terminal não é uma rede de indivíduos, mas uma racionalidade comum de captura que simula o cumprimento da norma para esvaziá-la. É essa lógica, e não uma conspiração de agentes, que o nível subsequente eleva à sua expressão limite, razão pela qual a cautela metodológica precisa ali ser máxima.

5 TERCEIRO NÍVEL: DESENHO INSTITUCIONAL E A INDETECTABILIDADE

Os dois primeiros níveis poderiam, em princípio, ser revertidos por uma instância superior íntegra: é essa a função constitucional da corte de última instância, servir de guardião quando os demais controles falham. É a essa instância (e não mais ao poder local ou ao sistema de justiça de base) que se dirige a proposição mais delicada deste artigo: a de que o desenho do Supremo Tribunal Federal, ao conjugar concentração de funções, prerrogativa monocrática e opacidade, compõe um arranjo no qual a captura, caso ocorresse, seria empiricamente indetectável.

Uma precisão conceitual é indispensável antes de prosseguir, e ela responde a uma objeção legítima. A captura de fecho, tal como aqui definida, é uma propriedade do desenho da instância terminal, e não uma afirmação sobre a identidade do agente que eventualmente a opera. O mecanismo é indiferente ao captor: a vulnerabilidade que ele descreve, que consiste na coincidência entre verificador e verificado no ponto terminal, vale igualmente para a corrupção de elite, para o capitalismo de compadrio e para a infiltração por organizações criminosas armadas. Este artigo não sustenta, portanto, que o Primeiro Comando da Capital tenha capturado o Supremo Tribunal Federal, proposição que nenhuma evidência autoriza e que confundiria dois fenômenos distintos. Sustenta algo mais preciso: que a instância terminal do sistema brasileiro exhibe uma vulnerabilidade de desenho, a captura de fecho, da qual a infiltração criminal documentada nos níveis anteriores é apenas um dos captores possíveis, e não necessariamente o mais provável. A teoria da captura do Estado, de Hellman, Jones e Kaufmann (2000), explica adequadamente a captura por elites econômicas e políticas onde ela é mensurável; a contribuição da captura de fecho não é substituir essa explicação, mas isolar o ponto (a instância terminal opaca) em que qualquer captura, de qualquer origem, se torna internamente inverificável.

Uma analogia torna a distinção precisa. A captura de fecho é uma vulnerabilidade de plataforma, e não de um invasor específico. Assim como um sistema operacional mal projetado fica exposto tanto ao ataque sofisticado de um agente estatal quanto à intrusão

de um criminoso comum, a instância terminal opaca e concentrada está exposta tanto à captura por elites econômicas e políticas quanto à infiltração por organizações criminosas armadas. O defeito não está no perfil do invasor, mas na arquitetura que o admite. Por isso o conceito pertence à teoria institucional, e não à criminologia: ele descreve a falha de desenho que precede e possibilita a intrusão, qualquer que seja a sua origem. Identificar a vulnerabilidade da plataforma é uma tarefa anterior e distinta de identificar quem a explora, e é a primeira que este artigo se propõe a cumprir.

O primeiro componente do arranjo é descrito pela literatura constitucional brasileira muito antes de o problema aqui discutido se colocar. Vilhena Vieira (2008) cunhou o conceito de *supremocracia* para designar o acúmulo, pelo Supremo, de funções que em outros desenhos se distribuiriam entre instâncias distintas:

O Supremo estaria acumulando exercício de autoridade, inerente a qualquer intérprete constitucional, com exercício de poder, que deveria ficar reservado a órgãos representativos. (VIEIRA, 2008, p. 446).

O segundo componente foi identificado por Arguelhes e Ribeiro (2018) e, com foco no poder monocrático do relator, por Hartmann e Ferreira (2015), que descreveram a passagem da supremocracia à *ministrocracia*. Trata-se da concentração do poder decisório não no colegiado, mas no gabinete individual de cada ministro, capaz de, por decisão monocrática, suspender leis e paralisar ou avocar investigações sem deliberação do plenário. Nas palavras dos próprios autores:

Tão importante quanto tomar uma decisão, muitas vezes, é impedir que ela seja tomada. E isso pode depender de uma decisão individual. (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 16-18).

Esses dois componentes são fatos institucionais documentados, não inferências. É a sua articulação com a terceira dimensão, a opacidade, que produz a indetectabilidade de que trata a hipótese. Um sistema em que uma única autoridade pode avocar uma investigação, restringir o acesso às provas e impor sigilo sobre os próprios atos decisórios é um sistema no qual a distinção entre o exercício legítimo e o exercício capturado dessa prerrogativa deixa de ser observável externamente. Não porque a captura tenha necessariamente ocorrido, mas porque, tendo ou não ocorrido, ela produziria os mesmos sinais externos. É essa equivalência observacional, e não uma acusação, o objeto do argumento.

Convém explicitar o estatuto lógico dessa afirmação para que não se confunda com uma hipótese conspiratória infalseável: a indetectabilidade aqui descrita não é uma inferência sobre o presente, extraída da ausência de provas, mas uma propriedade de engenharia institucional inscrita no desenho da instância terminal, verificável independentemente de qualquer evento concreto de captura. Trata-se de uma vulnerabilidade latente da plataforma, no sentido em que a literatura de segurança de sistemas usa o termo: ela existe e pode ser descrita tecnicamente mesmo que nunca tenha sido explorada por um agente malicioso. A falta de provas de captura não é, portanto, evidência a favor da hipótese, e a hipótese não se torna mais provável pela sua ausência; o que se afirma é, mais modestamente, que o desenho não permitiria distinguir entre os dois cenários caso a captura existisse, o que constitui uma falha de arquitetura, e não um

indício de conduta⁶. Proponho denominar *captura de fecho* (*closure capture*) a propriedade estrutural que a produz: a condição de um sistema cuja instância de verificação terminal coincide com a instância que essa verificação deveria alcançar. A indetectabilidade é o efeito observável; a captura de fecho é a causa estrutural que o gera. A subseção seguinte argumenta por que esse conceito não se reduz a três noções vizinhas com as quais poderia ser confundido.

5.1 Por que a captura de fecho não é assimetria, accountability nem *state capture*

O conceito de captura de fecho só se justifica se realizar um trabalho analítico que nenhuma noção disponível seja capaz de desempenhar. Três categorias consolidadas poderiam, à primeira vista, absorvê-lo: a assimetria informacional, o déficit de accountability e a captura do Estado. Argumenta-se aqui que nenhuma delas alcança o fenômeno pretendido, e é precisamente o ponto em que cada uma falha que define a especificidade da proposta.

Sob a ótica da **assimetria informacional**, tal como formulada nos modelos de principal-agente, o principal não observa plenamente as ações do agente, mas dispõe, em princípio, de mecanismos capazes de mitigar esse hiato, como auditorias, monitoramento, sinalizações e estruturas de incentivo. A assimetria, portanto, é contingente e teoricamente redutível. A captura de fecho, por sua vez, difere em espécie, não em grau. Não se trata de a informação capaz de revelar a captura ser custosa ou estar mal distribuída; trata-se de que a instância responsável por produzir esse dado é a própria estrutura sob suspeita. Não há um principal externo a quem o agente deva revelar-se porque, na corte terminal, o agente coincide com o próprio ponto final de revelação. Enquanto a assimetria informacional pressupõe que a informação existe em algum quadrante do sistema, a captura de fecho descreve o cenário em que o locus onde a informação deveria originar-se é justamente o ponto que se pretende verificar.

O fenômeno também não se confunde com o **déficit de accountability**, no sentido atribuído pela literatura sobre controles horizontais e verticais. A prestação de contas pressupõe a existência de um destinatário (*accountee*) dotado de autoridade para exigir, avaliar e sancionar. O problema diagnosticado pela literatura é, tipicamente, a fragilidade ou a ausência desse canal. A captura de fecho não descreve a debilidade do mecanismo, mas sim a sua impossibilidade lógica em uma coordenada específica: na instância de revisão derradeira, não há, por definição, um ente supervisor que não seja o próprio órgão. O déficit de accountability é uma deficiência de intensidade, suscetível de correção pelo fortalecimento dos freios e contrapesos; a captura de fecho é uma propriedade de clausura

⁶ A noção de equivalência observacional aqui empregada tem correspondência precisa na teoria dos jogos, especificamente nos modelos de sinalização de Spence (1973) e na literatura de equilíbrio agrupador (*pooling equilibrium*): situações em que dois tipos distintos de agentes produzem o mesmo sinal observável, tornandoos indistinguíveis para o observador externo. Num equilíbrio agrupador, a ausência de sinal diferenciador não permite inferir o tipo; de modo análogo, sob a captura de fecho, a ausência de sinais externos de captura não permite inferir integridade. O presente artigo não formaliza o modelo, mas reconhece a conexão com essa literatura como fundamento analítico da afirmação. Ver: SPENCE, A. Michael. Job market signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 87, n. 3, p. 355-374, 1973.

do circuito, que o revigoramento dos controles ordinários é incapaz de resolver, pois o ponto em que ela se instala situa-se acima de todas as salvaguardas.

Por fim, cumpre diferenciá-la do conceito de **captura do Estado**, de Hellman, Jones e Kaufmann (2000), categoria empregada nos níveis anteriores deste artigo. Embora a proximidade aqui seja maior, a distinção é ainda mais crucial. Em sua formulação original, a captura do Estado é um fenômeno mensurável: os autores a operacionalizam, comparam países e ordenam graus de interferência a partir de questionários e indicadores. A captura, nesse modelo, funciona como uma variável observável. A captura de fecho, ao contrário, constitui o caso-limite que esse tipo de instrumentação não consegue aferir, dado que incide sobre a própria instância que validaria ou refutaria a medição. Não se trata de uma captura mais intensa ou abrangente; trata-se de uma captura situada no único ponto em que a metodologia de mensuração perde o seu ponto de apoio. Em termos diretos, a captura de fecho é o ponto cego da teoria da captura do Estado: o território para o qual o instrumento aponta, mas que é estruturalmente incapaz de iluminar.

O conceito de captura de fecho designa o ponto exato onde a instrumentação metodológica da Ciência Política perde o seu ponto de apoio. Não estamos lidando com um déficit de accountability corrigível por reformas, nem com uma assimetria que a transparência possa mitigar. Trata-se de um curto-circuito lógico na engenharia constitucional. Se o locus responsável por produzir a informação sobre a suspeita é a própria estrutura sob suspeita, a auditoria passa a pressupor aquilo que ela deveria verificar. A literatura ocidental sempre se esquivou desse labirinto porque operou sob o dogma da primazia coercitiva do Estado. A captura de fecho expõe o ponto cego desse dogma: o território onde o circuito se fecha sobre si mesmo e transforma a mais alta corte do país em uma caixa-preta perfeita, cujo mecanismo de autoproteção normatiza a própria invisibilidade. Essa diferenciação conceitual é representada graficamente na Figura 3, adiante, que contrasta o circuito aberto do sistema íntegro com o fechamento sistêmico que define o conceito proposto, e encontra-se sintetizada analiticamente no Quadro 1.

Quadro 1 – A captura de fecho em relação aos conceitos correlatos

Conceito tradicional	Limitação: o que o conceito não alcança	A captura de fecho
Assimetria informacional	Pressupõe que a informação existe e pode ser reduzida por auditorias e mecanismos de transparência.	A instância que produziria a informação é a própria instância sob suspeita; a auditoria pressupõe o que deve verificar.
Déficit de accountability	É um problema de grau, corrigível pelo fortalecimento de controles horizontais e verticais.	É um problema de lógica estrutural: na instância terminal, não há órgão superior para exercer o controle.
Captura do Estado (HELLMAN et al., 2000)	É uma variável mensurável e observável, focada em elites que alteram as regras do jogo.	Incide sobre a instância que validaria a própria medição; é o ponto cego da mensuração.

Fonte: Elaboração própria.

Se a captura em si é inverificável, o desenho que a possibilita não o é: ele se deixa medir. O Quadro 2 operacionaliza essa possibilidade em quatro indicadores indiretos

(*proxy indicators*), discutidos com maior detalhamento na Seção 5.3, que tornam o grau de fecho mensurável mesmo quando a captura permanece oculta. Os dois primeiros parâmetros, a taxa de avocação monocrática e o índice de reversão colegiada, correspondem a dimensões já parcialmente mapeadas pela série *Supremo em Números* (FALCÃO *et al.*, 2019), cujos dados sobre a tipologia de decisões individuais e coletivas do STF fornecem a base empírica para operacionalizar esses *proxies* em pesquisas futuras.

Quadro 2 – Indicadores indiretos do grau de fecho institucional

Indicador	O que mede	O que um valor elevado sugere
Taxa de avocação monocrática⁷	Proporção de inquéritos sensíveis, corporativos ou criminais, advogados, suspensos ou paralisados por decisão individual, sem submissão tempestiva ao colegiado.	Concentração decisória elevada; o colegiado funciona como instância nominal, não efetiva, de revisão.
Tempo médio de sigilo absoluto	Duração média da restrição de acesso a processos e dados processuais, com base nas hipóteses de exceção previstas na Lei de Acesso à Informação.	Opacidade prolongada; a exceção à publicidade processual aproxima-se da regra.
Índice de reversão colegiada	Frequência com que o colegiado reverte, no mérito, decisões monocráticas penais de seus próprios membros na instância terminal.	Valor próximo de zero sugere controle horizontal interno apenas nominal.
Centralização do controle externo	Grau em que a própria instância terminal decide, em última análise, sobre os atos do CNJ, do Senado ou de outros mecanismos formais de controle externo.	Ausência de auditoria externa cujas regras a instância terminal não possa, ela mesma, alterar.

Fonte: Elaboração própria.

A mensuração desses indicadores é metodologicamente viável por vias já existentes. A taxa de avocação monocrática e o tempo de sigilo processual são verificáveis por meio da análise sistemática dos registros de movimentação disponíveis no portal de jurisprudência e no Diário da Justiça Eletrônico do STF, cruzados com os despachos de distribuição e os decretos de sigilo. O índice de reversão colegiada pode ser calculado a partir das bases de acórdãos publicadas pelo Tribunal, enquanto o grau de centralização decisória é mensurável pelas estatísticas da própria corte e pelos relatórios da série *Supremo em Números* (FALCÃO *et al.*, 2019). A combinação dessas quatro métricas permitiriam construir um índice composto de fecho institucional comparável entre períodos e, em perspectiva internacional, entre tribunais de distintos sistemas constitucionais. Em termos operacionais, pesquisas futuras poderiam coletar essas séries por meio de extração automatizada (*web scraping*) dos registros públicos do Diário da Justiça Eletrônico e do portal de jurisprudência do STF, cruzados com as bases já

⁷ Para dados empíricos sobre o poder crescente do relator individual no STF, ver: HARTMANN, Ivar Alberto Martins; FERREIRA, Livia da Silva. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do Ministro relator no Supremo. *Revista Opinião Jurídica*, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015. DOI: 10.12662/2447-6641oj.v13i17.p268-283.2015. O VIII Relatório Supremo em Números (FALCÃO *et al.*, 2019) desenvolve uma tipologia ampliada de decisões individuais e coletivas que oferece a base metodológica para operacionalizar os indicadores propostos no Quadro 2.

sistematizadas pelo projeto *Supremo em Números*; a viabilidade técnica dessa coleta não é objeto deste artigo, mas indica um caminho concreto de verificação empírica para a hipótese aqui formulada.

Uma objeção previsível deve ser enfrentada de imediato, sob pena de o conceito parecer ignorar a arquitetura constitucional. Poder-se-ia alegar que a instância de revisão derradeira não se verifica, de fato, a si mesma, visto que o ordenamento prevê salvaguardas externas. Ministros do Supremo Tribunal Federal respondem por crime de responsabilidade perante o Senado, nos termos da Lei nº 1.079/1950; o Procurador-Geral da República pode requerer providências e o Poder Legislativo dispõe de instrumentos de fiscalização. No plano formal, portanto, o circuito seria aberto, tornando a captura de fecho inaplicável.

A resposta a essa objeção é que o conceito proposto não consiste na ausência formal de fiscalização, mas na capacidade da instância terminal de neutralizar ou redefinir, por seus próprios atos, os freios que a alcançariam. A distinção é decisiva e encontra ilustração analítica no evento ocorrido no final do ano passado. Em dezembro de 2025, por decisão individual, um ministro do próprio tribunal suspendeu dispositivos da Lei do Impeachment e redesenhou as condições de responsabilização dos integrantes da Corte, restringindo a legitimidade ativa para o oferecimento de denúncias e elevando o quórum exigido no Senado.

A estrutura que seria controlada reescreveu, ela mesma, as regras do controle. Embora o Legislativo tenha reagido e provocado um recuo parcial, o acontecimento expõe o mecanismo com nitidez: onde o verificado detém o poder de redefinir o verificador, a abertura formal do circuito convive com o seu fechamento material. O dado histórico corrobora esse efeito, pois, em setenta e cinco anos de vigência da Lei nº 1.079/1950, nenhum ministro do Supremo jamais foi afastado por essa via.

O caso de dezembro de 2025 deve ser lido estritamente como um exemplo de autorreferencialidade normativa (o tribunal a delimitar, por ato próprio, as fronteiras do seu próprio controle) e não como indício de infiltração ilícita ou de conduta irregular de magistrados. Nada nos elementos públicos ou na cobertura do caso autoriza essa interpretação, e este artigo não a sugere. No registro estritamente estrutural, que é o único aqui pertinente, o evento é a manifestação mais clara da captura de fecho em operação: o órgão terminal não ignorou o controle externo, nem o violou abertamente; usou a sua própria competência interpretativa para redesenhar, por dentro, o único mecanismo formal capaz de alcançá-lo. O circuito que parecia aberto porque a lei previa o impeachment e o papel do Senado fechou-se normativamente pela mão da própria instância que deveria ser por ele tutelada. É essa diferença entre a abertura no papel e o fechamento na prática, e não qualquer juízo sobre motivações, que a captura de fecho se propõe a nomear.⁸

⁸ O mesmo padrão — investigadores investigados, fiscais fiscalizados — já havia se manifestado de forma documentável em agosto de 2019, quando o ministro Alexandre de Moraes suspendeu procedimento da Receita Federal que apurava 133 contribuintes, entre os quais ministros do STF e familiares, e determinou o afastamento temporário de dois auditores. A decisão foi proferida no âmbito do Inquérito 4781, aberto pelo próprio STF para apurar ataques à Corte, sem participação da PGR. O próprio STF publicou nota esclarecendo o contexto da decisão. Os dois auditores retornaram aos cargos em novembro de 2019, após serem ouvidos. O episódio, anterior ao caso Master, ilustra a recorrência do mecanismo no tempo: não uma ocorrência isolada, mas um padrão de autorreferencialidade normativa

A comparação com os Estados Unidos esclarece que a captura de fecho constitui uma propriedade de desenho, e não uma fatalidade das cortes constitucionais. No arranjo norte-americano, os juízes da Suprema Corte também só são removíveis por meio de *impeachment*, e nenhum magistrado jamais foi destituído por essa via ao longo da história. O isolamento do ponto terminal, portanto, é análogo ao brasileiro. O que difere é o ecossistema institucional que o cerca, e essa divergência reduz a probabilidade de fechamento material do circuito em três aspectos fundamentais.

Primeiro, as deliberações na Suprema Corte dos Estados Unidos são invariavelmente colegiadas, públicas e fundamentadas, inexistindo equivalente à prerrogativa monocrática que, no Brasil, faculta a um único ministro suspender a eficácia de leis ou avocar investigações. Segundo, os atos decisórios e os autos são, como regra, inteiramente públicos, sem paralelo com o regime de sigilo prolongado que examinaremos adiante. Terceiro, as regras de responsabilização do tribunal estão inscritas diretamente no texto constitucional, e não em legislação infraconstitucional que a própria corte possa interpretar com efeito vinculante, o que torna a autorredefinição das fronteiras do controle significativamente mais complexa.

A captura de fecho, portanto, não representa um destino inevitável da última instância. Ela é o produto de um arranjo específico, caracterizado pela concentração de funções, pela prevalência da decisão individual e pela opacidade, variáveis que se manifestam em maior ou menor grau a depender da arquitetura institucional de cada país.⁹

Disso decorre uma qualificação exigida pelo conceito, a qual o protege de uma leitura excessivamente rígida: a captura de fecho não descreve um estado binário, no qual a instância terminal estaria absoluta e definitivamente lacrada, mas sim uma propriedade de grau e de tendência. Mesmo sob um desenho favorável à clausura sistêmica, operam constrangimentos informais que independem de sanções formais. Destacam-se, entre eles, a antecipação de reações (pela qual a corte recua diante da ameaça de retaliação legislativa, como de fato ocorreu no evento de dezembro de 2025), a fragmentação interna do próprio tribunal (manifesta em votos divergentes e disputas públicas entre ministros) e a pressão exercida pela opinião pública e pela imprensa.

Reconhecer a atuação desses freios é um imperativo analítico, e não uma concessão. A questão colocada pela hipótese não reside na existência dessas dinâmicas, mas sim na sua suficiência para atestar a integridade da instância terminal. A captura de fecho postula que, sob condições de concentração de funções, proeminência da decisão monocrática e opacidade estrutural, tais controles informais tendem a ser insuficientes para essa validação específica, ainda que se mostrem capazes de conter abusos pontuais.

em que a instância terminal utiliza sua própria competência para delimitar quem pode investigar a sua esfera. Ver: AGÊNCIA BRASIL. Ministro do STF suspende investigação da Receita contra autoridades. Brasília, 1 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-08/ministro-do-stf-suspende-investigacao-da-receita-contra-autoridades>. Acesso em: 23 jun. 2026. SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. #VerdadesdoSTF: Vídeo de 2019 que voltou a circular distorce decisões do STF sobre auditores fiscais. Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=471510>. Acesso em: 23 jun. 2026.

⁹ Mesmo o debate contemporâneo sobre o chamado *shadow docket* da Suprema Corte dos Estados Unidos, em que se critica a expansão de decisões de urgência com fundamentação sumária e reduzida publicidade, não toca o ponto aqui central: tais decisões permanecem colegiadas, e o desenho não admite que um único juiz, monocraticamente, avoque e mantenha sob sigilo investigação criminal sobre os próprios pares. A crítica de legitimidade que lá se faz é sobre o grau de fundamentação e transparência de decisões do colegiado, não sobre a concentração monocrática que caracteriza o fecho.

Trata-se, portanto, de uma tese sobre o grau de verificabilidade do sistema, e não sobre a ausência absoluta de qualquer mecanismo de contenção.

A confirmação externa: o caso da Corte de Cassação italiana

Um episódio recente oferece a esse argumento uma ilustração empírica que a teoria, por si só, não poderia produzir. Em junho de 2026, a Corte de Cassação, última instância da Justiça italiana, recusou um pedido de extradição formulado pelo Brasil por entender que a imparcialidade objetiva do julgamento de origem estava comprometida. O fundamento invocado pelo tribunal estrangeiro coincide, de modo notável, com o repertório analítico aqui empregado: a sentença apontou a dupla condição de um mesmo magistrado, que teria atuado simultaneamente como integrante do colegiado julgador e como sujeito atingido por um dos crimes imputados. A decisão censurou expressamente o acúmulo, em uma única autoridade, das atribuições de relatar o processo, decidir a condenação, expedir o mandado de prisão e redigir o próprio pedido de extradição.¹⁰ O que importa para este artigo não é o mérito penal do caso concreto, sobre o qual nada se afirma, mas a estrutura do fenômeno. O acúmulo de atribuições incompatíveis em uma única autoridade, que o desenho interno tratava como rotina processual, só foi nomeado como um problema de imparcialidade quando submetido a uma jurisdição externa, não sujeita ao fecho do sistema de origem. Trata-se da confirmação, por via judicial e a partir de um observador exógeno, da proposição central deste artigo: a integridade da instância terminal tende a permanecer inverificável a partir de seu próprio interior, e é tipicamente uma escrutinação externa, imune à clausura, que consegue tornar visível aquilo que a arquitetura nativa mantinha fora de questão. O episódio não prova captura alguma; demonstra concretamente por que o olhar estrangeiro é o ponto em que o fecho institucional se rompe.

A formulação empregada pela corte estrangeira merece transcrição literal, porque enuncia, na linguagem do direito processual, a mesma ideia que este artigo persegue na perspectiva do desenho institucional: a de que a quebra de imparcialidade aqui em causa é objetiva, isto é, decorre da posição estrutural do julgador, e não de uma disposição subjetiva de ânimo. Conforme assentou o tribunal italiano:

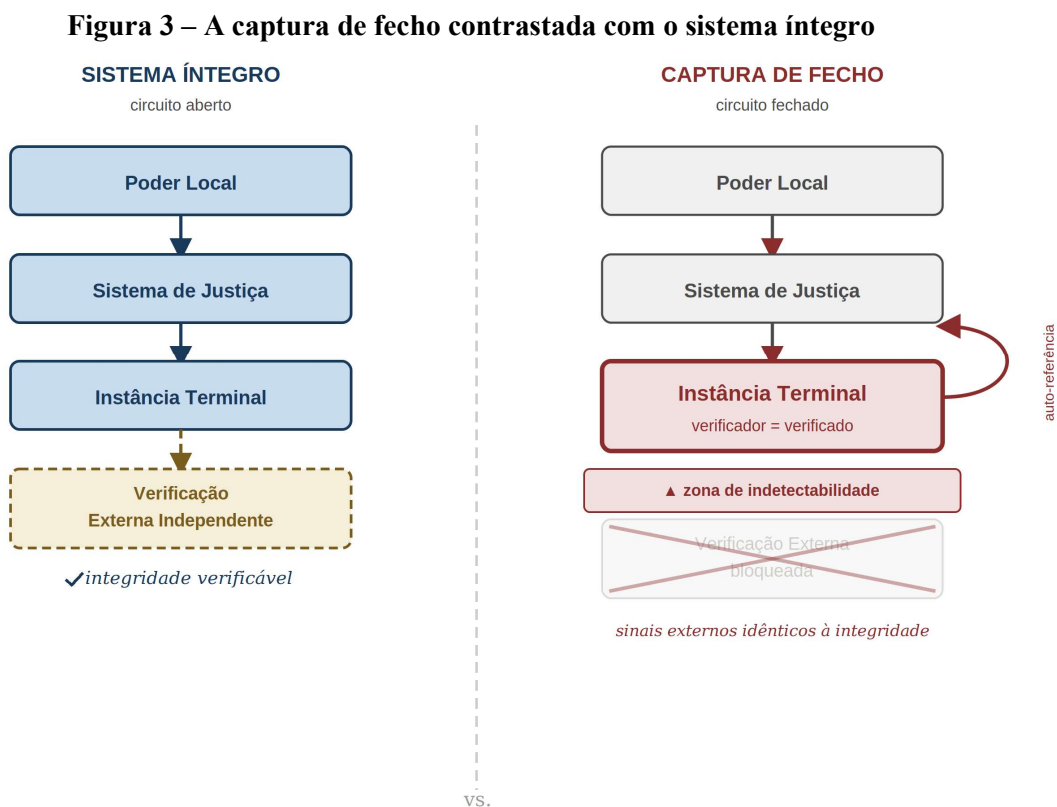
Nel procedimento penale a carico della ricorrente è mancata l'effettiva tutela della garanzia dell'imparzialità oggettiva del giudice e, in ultima analisi, del nucleo essenziale del diritto di difesa. (CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, 2026).

Em tradução livre: "No processo penal contra a recorrente, faltou a tutela efetiva da garantia da imparcialidade objetiva do juiz e, em última análise, do núcleo essencial do direito de defesa."

¹⁰ CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (Itália). Sentenza n. 21634/2026. Sesta Sezione Penale, 22 maggio 2026 (motivazione depositata in cancelleria: 12 giugno 2026). A decisão, da última instância da Justiça italiana, negou a extradição por considerar comprometida a imparcialidade objetiva do julgamento de origem, em razão do acúmulo de funções por um mesmo magistrado, que teria atuado simultaneamente como condutor das investigações, relator do caso e autor do mandado de prisão, estando na condição de pessoa atingida por um dos crimes imputados, e que redigiu o próprio pedido de extradição. O caso é aqui referido estritamente quanto à fundamentação institucional da decisão estrangeira, sem juízo sobre o mérito da condenação penal da extraditanda.

Ao transpor esse constructo processual para a análise da engenharia constitucional, percebe-se que a captura de fecho (*closure capture*) opera precisamente nessa dimensão objetiva. A vulnerabilidade do sistema não depende da inclinação moral ou do desvio de conduta individual dos magistrados, mas sim de uma arquitetura que sobrepõe, na mesma autoridade terminal, as atribuições de operação e de verificação.

Assim como a imparcialidade objetiva exige uma estrutura que elimine qualquer dúvida legítima sobre a neutralidade do julgamento, a imunidade à captura requer um arranjo no qual o órgão de controle final não coincida com o próprio objeto a ser controlado. Quando essa barreira orgânica falha, a higidez das decisões torna-se internamente inverificável. Esse contraste estrutural entre o modelo de circuito aberto e o colapso sistêmico provocado pela captura de fecho está sintetizado na Figura 3, a qual evidencia graficamente a criação da zona de indetectabilidade:



Fonte: Elaboração própria.

O caso do Banco Master

Se o episódio italiano evidenciou a propriedade de fecho a partir de um observador externo, imune à clausura do sistema de origem, o caso a seguir permite observar a mesma propriedade estrutural a partir de dentro do próprio sistema, sem que nenhuma jurisdição estrangeira precise intervir para torná-la visível. O caso do Banco Master ilustra essa equivalência observacional, e deve ser lido estritamente nesse registro, jamais como

prova de captura¹¹. As apurações descreveram uma rede de relações que atravessaria as principais agremiações partidárias e os três poderes: no Executivo, a aplicação de recursos de um fundo de previdência estadual em ativos da instituição; no Legislativo, a investigação de parlamentares de situação e de oposição; no Judiciário, um contrato milionário entre o banco e o escritório da esposa de um ministro. Cumpre precisar com clareza o que o evento é e o que não é. Trata-se, na sua superfície, de um episódio de corrupção de elite e de relações promíscuas entre poder econômico e poder político, do tipo que a literatura de captura do Estado descreve com competência e que não exige a teoria aqui proposta. Não há, nas fontes disponíveis, demonstração de que organizações criminosas armadas estejam por trás dessa engrenagem, e este artigo não faz tal asserção. O caso interessa por outra razão, de escopo delimitado: não pela identidade dos envolvidos, mas pela forma como a corte terminal processou a investigação, o que evidencia a propriedade de fecho independentemente de quem seja o captor.

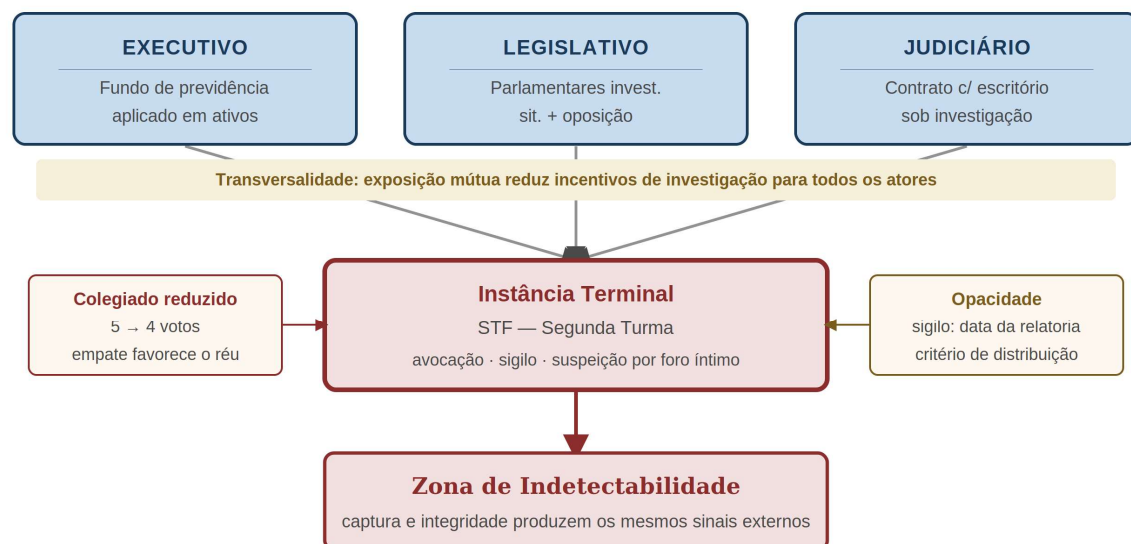
A transposição desses conceitos abstratos para a análise institucional do cenário permite visualizar como tais dinâmicas operariam na prática. Dos três eixos simultâneos descritos na Figura 2, o jurídico e o econômico reaparecem aqui, agora no nível da estrutura terminal: o eixo jurídico, antes caracterizado pela instrumentalização das garantias do sistema de justiça de base, dá lugar à instância de revisão judicial superior; o eixo econômico, antes definido pela fraude que simula cumprir a lei, dá lugar à própria instituição financeira sob investigação. A Figura 4 representa, por função e não por pessoa, a arquitetura institucional alegada e deve ser lida como ilustração do tratamento dado ao procedimento, não como evidência de governança criminal no topo do Judiciário. É a convergência desses dois eixos sobre a mesma autoridade de última instância, e não a sua soma simples, que produz a perda de verificabilidade retratada: quando a captura jurídica e a captura econômica de um caso confluem para o mesmo órgão de revisão, esse colegiado deixa de dispor de um ponto de apoio externo a partir do qual a sua própria integridade possa ser aferida. Um traço do processamento da matéria demonstra com nitidez essa propriedade de fecho e merece registro no plano estritamente institucional: a decisão sobre a custódia de pessoas ligadas ao controlador da instituição financeira coube a um colegiado reduzido a quatro votos, dado que o relator originário declarou suspeição por razões de foro íntimo, afastando-se sem que a motivação precisasse ser tornada pública.

¹¹Os fatos relativos ao caso Banco Master encontram-se sob investigação (Operação Compliance Zero, Polícia Federal, a partir de novembro de 2025). O inquérito tramita na Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro André Mendonça, que sucedeu o ministro Dias Toffoli, relator anterior; este declarou suspeição, por razões de foro íntimo, para atuar no caso. Em março de 2026, a Segunda Turma manteve, por unanimidade, a prisão preventiva do controlador, referendando a decisão do relator. À data deste artigo, a segunda proposta de delação premiada do controlador foi rejeitada tanto pela Polícia Federal (11 de junho de 2026) quanto pelo Procurador-Geral da República (15 de junho de 2026), sob o fundamento de ausência de provas robustas e falta de compromisso de reparação do dano ao Fundo Garantidor de Créditos, cujo rombo é estimado pelas autoridades em mais de R\$ 50 bilhões. Em 14 de maio de 2026, o pai do controlador foi preso sob suspeita de integrar o grupo de intimidação descrito nas investigações; em 17 de junho de 2026, a Segunda Turma do STF manteve sua prisão preventiva após o fracasso da proposta de delação. Os pagamentos, contratos e relações mencionados foram noticiados pela imprensa profissional e, em parte, constam de documentos requisitados pela comissão parlamentar de inquérito. Todos os citados negam irregularidade e sustentam que os pagamentos remuneraram serviços efetivamente prestados. Nada do que segue constitui afirmação de culpa de pessoa determinada, e o caráter dinâmico e não concluído do caso é parte do que o artigo analisa. Na mesma sessão de 16 de junho de 2026, o relator qualificou o esquema como “a maior fraude financeira da história do país”, descrevendo uma estrutura híbrida que combina sofisticação financeira e coerção física, elementos que o artigo trata como camadas funcionalmente distintas de um mesmo mecanismo.

Em um colegiado assim reduzido, o empate favorece o réu, e o desfecho passa a depender de maiorias estreitas e de pedidos de vista cujo *timing* escapa ao escrutínio externo. Não se postula aqui a ocorrência de manipulação; argumenta-se que o desenho torna o resultado estruturalmente imprevisível e a sua lisura externamente inverificável, o que constitui precisamente o núcleo da captura de fecho. O afastamento é, aliás, duplamente revelador: representa um controle em funcionamento, pois o ministro se retirou do julgamento, e, ao mesmo tempo, um sintoma de opacidade, visto que a figura da suspeição por foro íntimo permite o recuo sem que a razão subjacente precise ser declarada ou sindicada externamente.

O próprio relator, em sessão de 16 de junho de 2026, registrou publicamente a disputa em torno da validade processual do feito ao justificar a recusa de uma primeira proposta de delação pelo temor de que ela introduzisse um vício capaz de invalidar atos futuros, afirmando que "parece que certos setores atuam para criar um vício... há um sistema articulado para isso". A declaração não identifica os setores a que se refere, e este artigo não reproduz nem endossa a alegação de articulação; cabe registrar apenas o que ela evidencia no plano estritamente processual, a saber, que a relatoria é tratada como uma arena de disputa sobre a validade futura dos atos, na qual a forma de aceitar ou recusar uma prova pode ser tão decisiva quanto o seu conteúdo. Esse é exatamente o terreno no qual a captura de fecho opera: não a alegação de conluio, que este artigo não tem como verificar, mas o fato estrutural de que a higidez jurídica de um caso sensível depende de decisões discricionárias de uma única autoridade, cujos critérios não são submetidos a verificação externa antes de produzirem efeitos.

Figura 4 – Arquitetura institucional do caso ilustrativo



Fonte: Elaboração própria. As conexões encontram-se sob investigação;

Dois traços do episódio interessam ao argumento, e ambos independem da culpa de qualquer indivíduo, que não cabe a este artigo assentar. O primeiro é a transversalidade: quando uma mesma rede de relações alcança simultaneamente situação e oposição, a exposição mútua reduz, para todos os atores relevantes, o incentivo de aprofundar a apuração, produzindo inércia por uma lógica de equilíbrio sistêmico, e não de conduta individual. O segundo é o resultado processual observável: o inquérito tramitou sob avocação à corte e regime de segredo rigoroso, ao ponto de, conforme amplamente noticiado pela imprensa especializada à época¹², restarem infrutíferos os pedidos de acesso a dados meramente procedimentais, tais como a data de assunção da relatoria e o critério de distribuição do feito. Independentemente da motivação subjacente ao desenho processual, o efeito prático é o que importa à tese: o sigilo torna a captura, caso existisse, indistinguível de sua ausência. O cenário ilustra a captura de fecho sem precisar comprová-la, exibindo um arranjo no qual a verificação externa da integridade da instância terminal é, por desenho, impossível.

A declaração do próprio relator, ministro André Mendonça, em sessão da Segunda Turma de 16 de junho de 2026, acrescenta uma camada empírica relevante: ao afirmar que o caso "não é simplesmente crime do colarinho branco" e que envolve "contornos de máfia, de crime organizado mafioso, de fuzis, de metralhadoras, de armas raspadas, de infiltração no sistema policial", o magistrado evidencia que a captura institucional e a coerção física não são excludentes. A violência não configura o núcleo do esquema, mas o seu perímetro de proteção. Essa arquitetura híbrida não invalida a distinção tipológica proposta neste artigo; ao contrário, a refina: o que distingue a captura de fecho não é a ausência de força, mas a subordinação desta à lógica da opacidade jurídica. A intimidação serve à clandestinidade informativa; esta, por sua vez, serve à captura.

5.2 A opacidade institucionalizada como variável

A opacidade ilustrada pelo cenário em análise dispõe, no ordenamento brasileiro, de um instrumento de notável eloquência: o sigilo de até cem anos previsto no artigo 31 da Lei de Acesso à Informação. Concebido para proteger a intimidade das pessoas, o dispositivo foi, segundo a Transparência Brasil (2023), aplicado de modo crescente a dados de claro interesse público, tais como agendas de autoridades e registros de gastos. O mecanismo desenhado para salvaguardar o cidadão converteu-se, na prática administrativa, em anteparo do agente público.

O próprio órgão concebido para exercer o controle externo do Judiciário oferece, no cenário nacional, uma ilustração nítida do fecho, merecendo registro estritamente no plano da engenharia institucional. O Conselho Nacional de Justiça foi criado para fiscalizar a atuação administrativa e disciplinar de juízes e tribunais¹³. Três traços de sua

¹² As negativas de acesso a dados de movimentação e distribuição processual basearam-se na interpretação restritiva da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação, LAI), especificamente em seu art. 31. Sobre o uso prolongado e sistêmico do sigilo no Judiciário e na administração pública brasileira, ver os relatórios analíticos da Transparência Brasil (2023), que documentaram um incremento nas recusas de acesso fundadas em sigilo, em sua maioria relativas a informações de evidente interesse público e sem correlação com a intimidade pessoal dos envolvidos.

¹³ Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (art. 103-B da Constituição). Segundo a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 3367, o CNJ não detém competência sobre o Supremo nem sobre seus

arquitetura, porém, fazem dele não uma exceção ao fecho, mas a sua confirmação sistêmica. Primeiro, o conselho é presidido pelo presidente do próprio Supremo e integra a estrutura do Judiciário, de modo que a fiscalização externa é, em boa medida, exercida pelo próprio controlador. Segundo, conforme a jurisprudência consolidada da própria corte, o conselho não detém competência sobre o Supremo nem sobre seus ministros, isto é, não alcança a instância terminal. Terceiro, as ações contra os próprios atos do conselho são julgadas pelo Supremo, de sorte que o revisor do controlador é a mesma instância que o controlador não pode controlar. O resultado é um arranjo no qual o verificador, o verificado e o revisor do verificador convergem para um mesmo vértice. Não se trata de postular que o conselho oculte algo, asserção de conduta que as evidências não autorizam, mas de observar que a sua modelagem o impede, por construção, de verificar a instância terminal, reproduzindo no plano do controle administrativo o mesmo isolamento que se observa no plano jurisdicional.

A convergência entre o sigilo administrativo e o sigilo judicial é o que permite tratar a opacidade não como um detalhe periférico, mas como a variável central da hipótese. Em um sistema que concentra atribuições, admite a decisão monocrática e dispõe de ferramentas de sigilo prolongado, a verificação externa da integridade da instância de revisão torna-se estruturalmente impossível. Chega-se, assim, à formulação cautelosa do problema do guardião. A doutrina da separação dos poderes, de *O Federalista* a Montesquieu, pergunta quem guardará os guardiões. A hipótese aqui proposta não responde que o guardião foi capturado; responde que, sob este desenho institucional, não há como saber, e que a impossibilidade de saber constitui, ela mesma, a falha que a teoria dever nomear.

5.3 Condições de refutação: o que provaria a hipótese errada

Uma objeção de fundo, de natureza epistemológica, precisa ser enfrentada diretamente, sob pena de a tese parecer imune à refutação. Se a captura de fecho postula que a cooptação da instância terminal é indetectável, então a ausência de sinais desse fenômeno confirmaria a proposição e a presença de vestígios também a chancelaria, o que a tornaria um argumento circular e, no sentido popperiano, desprovido de caráter científico. Esta seção responde a esse questionamento especificando as condições concretas sob as quais a hipótese seria considerada falsa.

A chave para superar o impasse está em discriminar com precisão o objeto em análise. A captura de fecho não constitui uma conjectura sobre a ocorrência empírica da subversão institucional, a qual é inverificável de fora por definição; trata-se de uma proposição sobre o efeito do arranjo orgânico na verificabilidade do sistema. Reformulada com rigor, a tese afirma que uma engenharia que combine concentração de atribuições, decisões monocráticas e opacidade produz, na instância terminal, um grau de

ministros; e, conforme a ADI 4412, as ações contra os próprios atos do CNJ são julgadas pelo Supremo. Em junho de 2026, o líder do governo no Senado, Randolfe Rodrigues, subscreveu proposta de emenda constitucional destinada a submeter os ministros do STF ao controle disciplinar do CNJ, declarando publicamente que "o STF e o Judiciário precisam de reformas profundas." A iniciativa, que avançava em meio a debates no Congresso à data deste artigo, evidencia, pela via da reforma pretendida, a inexistência desse controle no desenho vigente, confirmando, por fonte institucional interna ao próprio sistema, a propriedade de fecho que o artigo descreve.

verificabilidade da integridade sistematicamente inferior ao de um modelo colegiado e transparente. Assim enunciada, a hipótese não incide sobre o evento oculto, mas sobre uma relação observável entre variáveis de arquitetura e indicadores de auditabilidade, sendo, portanto, falseável.

Seguem-se as condições analíticas de refutação, isto é, os achados empíricos que, se observados, demonstrariam o equívoco da teoria proposta. Primeiro, no plano comparado: se uma análise sistemática de cortes de última instância revelasse que sistemas com desenho concentrado, monocrático e opaco apresentam taxas de responsabilização de cúpula e níveis de acesso à informação estatisticamente equivalentes aos de modelos colegiados e transparentes, a correlação postulada estaria invalidada. Em termos institucionais estritos, a proposição seria igualmente rejeitada se a corte terminal abdicasse, por ato que não pudesse reverter de forma individual, do poder de impor sigilo prolongado sobre investigações relativas a seus próprios membros; ou se uma auditoria externa e independente, cujas regras o próprio tribunal não pudesse alterar, demonstrasse transparência integral nos critérios de avocação e de distribuição de processos. Em qualquer desses cenários, a opacidade apontada como variável crítica teria sido removida sem que a instituição perdesse a sua função, o que contradizaria a premissa de que a concentração e o segredo são exigências estruturais do fecho. Segundo, no plano do próprio caso: se os controles informais identificados na seção anterior (a antecipação de reações, a fragmentação interna e a pressão pública) se mostrassem suficientes, em estudo dedicado, para tornar escrutinável a integridade da instância terminal mesmo sob condições de opacidade, então a asserção de que tais freios são insuficientes para essa função estaria superada.

A objeção da circularidade pode, ainda, ser respondida de modo mais construtivo, pela especificação de indicadores indiretos (*proxy indicators*) que tornam o grau de isolamento mensurável mesmo quando a captura permanece oculta. Os quatro parâmetros apresentados no Quadro 2 (a taxa de avocação monocrática, o tempo médio de sigilo absoluto, o índice de reversão colegiada e o grau de centralização do controle externo) não medem a intrusão em si, que continua latente; medem o nível de fecho do arranjo, que é a variável efetivamente investigada. Com isso, a formulação deixa de ser uma assertiva sobre um fato invisível e passa a ser uma afirmação sobre uma estrutura mensurável, desfazendo o raciocínio circular: o fecho não é inferido da ausência de evidências de captura, mas sim dos indicadores positivos de concentração, opacidade e ausência de revisão.

A hipótese, tornada falseável, deixa de ser uma denúncia inverificável e assume o caráter de um programa de pesquisa: cada uma das condições acima constitui um teste que trabalhos futuros, munidos de dados comparados, poderão executar. Este artigo formula a proposição, especifica o seu objeto e estabelece as condições de sua própria invalidação, contribuição de teoria e de desenho de pesquisa que é, por natureza, anterior ao teste empírico.

O fenômeno articula-se ainda com a tipologia do declínio constitucional gradual, cuja literatura recente (com destaque para a obra de Ginsburg e Huq, 2018, sobre as condições de erosão das democracias constitucionais) demonstrou que a degradação contemporânea das cortes opera com frequência pela reconfiguração interna das normas

de competência e de processo, e não pela ruptura aberta das instituições formais. A captura de fecho representa um mecanismo específico dessa reconfiguração: não suprime a corte, mas neutraliza sua função verificatória terminal, preservando a aparência de normalidade institucional que inviabiliza o diagnóstico externo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O FECHO COMO FRONTEIRA TEÓRICA

6.1 O contraponto de El Salvador e a captura de força

A hipótese ganha contornos mais nítidos quando confrontada com o seu oposto. Sob o regime de exceção instaurado em 2022, El Salvador reduziu drasticamente a taxa de homicídios mediante o encarceramento em massa de dezenas de milhares de suspeitos¹⁴. O modelo é frequentemente invocado como prova de que a vontade política basta para derrotar o crime organizado. É necessário resistir à analogia, e a razão para resistir ilumina, por contraste, a natureza específica do problema que este artigo hipotetiza.

As facções salvadorenhas eram organizações territoriais e confrontacionais, cuja força residia no controle físico de bairros e na violência ostensiva. Contra esse tipo de adversário, o enfrentamento frontal, ainda que ao custo elevado de garantias fundamentais que a literatura crítica corretamente denuncia, pode produzir resultados mensuráveis. O modelo salvadorenho é, em sua lógica, a aplicação extrema da repressão que a teoria de Lessing pressupõe, e funciona, quando funciona, contra organizações que se enquadram nesse pressuposto.

O fenômeno que este artigo hipotetiza é de outra natureza, e é por isso que o modelo lhe seria inaplicável. Não se encarceram dezenas de milhares de pessoas para desfazer uma fraude que se realiza pelo cumprimento formal da lei. Não se retoma um território que nunca foi perdido no plano físico, porque a captura hipotetizada não é territorial, e sim institucional. O encarceramento em massa responde a um problema de visibilidade; o fenômeno aqui descrito é, por construção, invisível. O contraponto é, assim, duplamente instrutivo: confirma que nem mesmo o modelo regional mais agressivo alcançaria a forma de captura que o caso brasileiro sugere, e adverte contra a tentação autoritária, pois a importação do estado de exceção traria os custos do modelo salvadorenho sem nenhum de seus benefícios, deixando intacto um mecanismo que opera acima e além do território.

O contraste ilumina, por via negativa, o traço que torna a captura de fecho analiticamente irreduzível a qualquer forma de violência estatal ou paraestatal. O crime organizado violento desafia o monopólio da força na periferia do sistema e, ao fazê-lo, ativa os mecanismos de alarme democrático tradicionais: a imprensa noticia, a oposição denuncia, os tribunais podem intervir. A infiltração pela legalidade não dispara nenhum desses alarmes porque opera de dentro das instituições formais, com cumprimento aparente de todos os ritos. Que um fenômeno seja tratável pela força e o outro não é,

¹⁴ Sobre o regime de exceção salvadorenho, ver os estudos publicados na *Latin American Research Review* (2025) e na *Inter-American Law Review* (2025) e os relatórios do *Congressional Research Service* (2025). Os dados de homicídio provêm de fontes oficiais salvadorenhas e são objeto de contestação metodológica, sobretudo quanto à exclusão de mortes sob custódia.

portanto, menos uma questão de vontade política do que de natureza do problema: o enfrentamento frontal é uma resposta calibrada para adversários visíveis; a captura de fecho é, por construção, invisível. Essa mesma invisibilidade é o que aproxima a hipótese aqui formulada da literatura sobre retrocesso democrático (*democratic backsliding*) em sentido amplo: assim como Scheppele (2018) demonstrou que o legalismo autocrático dispensa a ruptura constitucional aberta, e Dixon e Landau (2021) descreveram formas de subversão constitucional que operam por vias inteiramente formais, a captura de fecho sugere que o mesmo princípio pode se estender para além do desenho constitucional deliberado e alcançar também a infiltração criminal de instâncias terminais de revisão. Se essa extensão se confirmar em outros sistemas, o caso brasileiro deixa de ser uma singularidade e passa a funcionar como alerta antecipado para qualquer democracia liberal cuja instância de fechamento combine concentração decisória, opacidade e ausência de auditor externo.

6.2 O nó empírico das relações alegadas

Por fim, o mapeamento da arquitetura institucional do cenário em análise, sintetizado graficamente na Figura 4 por função e não por indivíduo, impõe uma cautela analítica rigorosa que distingue este esforço teórico da mera crônica jornalística. Ao registrar as atribuições orgânicas envolvidas e as relações alegadas entre elas, o modelo não presume a existência de investigações formais ou de culpabilidade jurídica onde estas inexistem.

O valor científico desse diagrama não é acusatório, mas sim topográfico. Ele serve para demonstrar a proposição central do fecho: em um arranjo no qual a integridade da corte terminal tornou-se empiricamente inverificável a partir do ambiente externo, a mera existência de zonas cinzentas intransitáveis de informação processual e contratual gera uma crise de legitimação que nenhuma decisão formal consegue sanar. Ao fechar o circuito de verificação sobre si mesmo, o tribunal abdica da capacidade de produzir sinais públicos de confiabilidade. Diante de uma engenharia cujo desenho faz com que uma corte íntegra e um tribunal capturado produzam exatamente os mesmos vestígios externos, a transparência radical e a abertura a mecanismos de controle que a própria instituição não possa moldar não configuram apenas recomendações de governança; constituem as únicas condições lógicas para a sua própria sobrevivência institucional.

6.3 Implicações para o desenho institucional

A captura de fecho, se existe, constitui uma propriedade de desenho, e não uma falha de caráter. Disso decorre uma implicação que a literatura sobre integridade institucional costuma subestimar: nenhuma virtude individual protege uma instância terminal cuja arquitetura torna a auditoria de sua conduta inalcançável. O problema não reside no agente; habita no arranjo.

Três atributos de engenharia romperiam, em tese, essa hermeticidade. A primeira é a existência de sinais de validação exógenos ao próprio circuito (dados que a instância terminal não controla nem pode gerar). A segunda é a redundância concorrente não

hierárquica, caracterizada por pontos de verificação múltiplos e independentes, de modo que a eventual neutralização de um vetor não comprometa os demais. A terceira é o teste cego periódico, o qual submete a própria estrutura de controle a condições de falseabilidade operacional, ultrapassando a mera fiscalização documental.

Nenhum desses atributos assegura a integridade absoluta, e nenhum deles pretende funcionar como panaceia. Sugerem apenas que a captura de fecho, por se tratar de uma vulnerabilidade de plataforma, é em princípio corrigível por um redesenho de sua própria infraestrutura normativa. Isso distingue a hipótese aqui proposta de um diagnóstico de colapso irreversível, devolvendo o problema, com o rigor metodológico devido, ao campo da engenharia institucional comparada.

CONCLUSÃO: O ESTADO ESTÁ DE MÃOS ATADAS?

Este artigo procurou converter uma intuição inquietante em uma hipótese disciplinada. A intuição reside em que parte do crime organizado brasileiro deixou de combater o Estado para operá-lo; a conjectura, mais precisa, postula que, quando essa operação alcança a última instância de revisão, o desenho institucional desse órgão pode tornar a captura simultaneamente possível e indetectável. Não se afirmou que o Supremo Tribunal Federal foi cooptado; argumentou-se que a concentração de funções, a decisão monocrática e a opacidade compõem um arranjo no qual essa auditoria se torna estruturalmente inviável, e que essa impossibilidade constitui, ela mesma, um problema institucional de primeira grandeza.

A teoria da governança criminal pressupõe a vantagem coercitiva residual do Estado; o cenário brasileiro sugere que essa prerrogativa pode ser erodida não pela força das armas, mas pela captura sucessiva das instâncias de controle. Se a tese se sustentar, a implicação é cirúrgica: o Estado não perderia a guerra contra o crime organizado; deixaria de poder saber se a está travando.

Resta a pergunta que dá título a esta seção: o Estado brasileiro está de mãos atadas? A resposta que a análise autoriza é cautelosa e, talvez por isso, mais útil do que uma manifestação categórica. A captura hipotetizada, se existe, é profunda, mas o sistema não é monolítico. As próprias investigações que forneceram o material empírico deste artigo (as operações Munditia, Ethos e Carbono Oculto) provam a subsistência, no interior do aparato estatal, de instâncias que ainda cumprem seu papel fiscalizatório: um Ministério Público estadual atuante, uma Polícia Federal autônoma e promotores que assinam denúncias sob severo risco pessoal. O problema, sob o prisma da teoria proposta, não reside na ausência de quem investigue, mas na existência de uma autoridade final cuja integridade não se pode aferir, e cuja opacidade impede que a própria hipótese seja testada.

É nesse ponto que a investigação deve, honestamente, parar e apontar adiante. A questão que permanece em aberto, e que este artigo formula sem a pretensão de esgotá-la, consiste em saber se um desenho institucional que produz a sua própria inverificabilidade pode ser reformado pelos instrumentos ordinários do controle democrático, ou se a opacidade, uma vez instalada no topo, torna-se blindada por

autoproteção. Essa é uma indagação de teoria institucional comparada, para a qual o cenário nacional oferecerá, nos próximos anos, um laboratório privilegiado.

O que este trabalho sustenta, ao fim, é mais modesto e mais sólido do que uma denúncia: que existe uma propriedade estrutural, a captura de fecho, pela qual a subversão da instância terminal de um sistema se torna logicamente inverificável; que essa propriedade é composta de elementos amplamente documentados, a saber, a concentração de funções, a decisão monocrática e a opacidade; e que ela ocupa um interstício que as teorias de assimetria informacional, *accountability* e captura do Estado tangenciam sem alcançar. A literatura da governança criminal, historicamente ocupada com a violência, jamais precisou deste conceito, porque pressupôs sempre a primazia coercitiva do Estado.

O arranjo brasileiro sugere que essa vantagem pode dissolver-se silenciosamente no ponto exato em que o sistema deveria verificá-la. A captura de fecho situa esse cenário na mesma família dos processos de erosão judicial estudados na Hungria, na Polônia e na Turquia, dos quais se distingue por não depender da substituição física dos magistrados, mas de uma vulnerabilidade de desenho que persiste independentemente da composição da corte. O verdadeiro risco que o arranjo brasileiro revela é estruturalmente sutil. Ele prescinde da violência armada na periferia e da substituição física de magistrados no topo. Enquanto parte da literatura comparada documenta a erosão judicial por vias explícitas, court-packing, remoção de magistrados, confronto institucional aberto, o modelo aqui descrito identifica uma via distinta: uma erosão que preserva integralmente a forma processual e a legalidade externa das decisões, ao mesmo tempo em que esvazia a possibilidade de verificação independente. O risco não reside necessariamente no agente que escolhe deliberadamente corromper a instituição, mas no desenho institucional que torna essa escolha irrelevante para o resultado observável. Ao concentrar a decisão final em prerrogativas monocráticas e mecanismos de sigilo, o arranjo torna a fronteira entre o cumprimento do dever e a captura empiricamente inaudível a partir de dentro. No topo do sistema, a instância concebida para verificar as demais permanece, por desenho, sem instância externa que a verifique. Nomear essa fenda, arrancá-la do campo do indizível e submetê-la ao rigor da ciência é o que este trabalho ousa oferecer.

CONFLITO DE INTERESSES

Este estudo declara não haver conflito de interesses de natureza pessoal, comercial, acadêmica, política ou financeira referente a este manuscrito.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Camila Pontara é responsável pela integralidade do manuscrito, incluindo, segundo a taxonomia CRediT: conceituação, curadoria de dados, investigação, metodologia, visualização, redação (rascunho original) e redação (revisão e edição).

DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA

Os dados de pesquisa estão contidos no próprio manuscrito. O artigo é de natureza teórico-doutrinária e jurisprudencial, sendo todas as fontes utilizadas devidamente citadas e referenciadas no texto.

REFERÊNCIAS

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, 2018.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Criou o Conselho Nacional de Justiça e alterou dispositivos sobre o Poder Judiciário. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 12 abr. 1950.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **El Salvador: in brief**. CRS Report for Congress, Washington, DC: CRS, v. 44, n. 2, p. 12-25, 2025.

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (Itália). **Sentenza n. 21634/2026. Sesta Sezione Penale. Roma, 22 maggio 2026. Motivazione depositata in cancelleria: 12 giugno 2026**. Recurso contra pedido de extradição formulado pelo Brasil. Fundamento: violação da imparcialidade objetiva do julgador (art. 5.º do Tratado de Extradição Brasil-Itália).

DIXON, Rosalind; LANDAU, David. **Abusive constitutional borrowing: legal globalization and the subversion of liberal democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2021.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Irmãos: uma história do PCC**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

GASPAR, Malu. **As restrições de acesso à informação no inquérito do Banco Master**. O Globo, Rio de Janeiro, Seção Política, 12 maio 2026. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/blogs/malu-gaspar>>. Acesso em: 17 jun. 2026.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

HELLMAN, Joel S.; JONES, Geraint; KAUFMANN, Daniel. **Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies**. World Bank Policy Research Working Paper, n. 2444. Washington, DC: The World Bank, 2000.

INTER-AMERICAN LAW REVIEW. **Behind bars of exception: El Salvador's security crackdown**. University of Miami Inter-American Law Review, Miami, v. 56, n. 1, p. 89-114, 2025.

LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW. **Hidden in plain sight: human rights under El Salvador's state of exception**. Latin American Research Review, Cambridge University Press, v. 60, n. 3, p. 415-438, 2025.

LESSING, Benjamin. **Making peace in drug wars: crackdowns and cartels in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

LESSING, Benjamin; WILLIS, Graham Denyer. **Legitimacy in criminal governance: managing a drug empire from behind bars**. American Political Science Review, v. 113, n. 2, p. 584-606, 2019.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Inquérito n. 4.831 (Caso Banco Master)**. Relator: Min. André Mendonça. Brasília, DF, 2026. Decisões monocráticas e acordãos sob sigilo parcial; referências a sessões de 12 fev. e 17 jun. 2026 com base em cobertura jornalística verificada.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Operação Ethos: denúncia**. São Paulo, 2016-2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Operação Munditia: denúncia**. São Paulo, 2024.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO; POLÍCIA FEDERAL. **Operação Carbono Oculto: nota técnica**. São Paulo, ago. 2025.

SCHEPPELE, Kim Lane. **Autocratic legalism**. University of Chicago Law Review, v. 85, n. 2, p. 545-583, 2018.

SKARBEEK, David. **The social order of the underworld: how prison gangs govern the American penal system**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

TILLY, Charles. **War making and state making as organized crime**. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **O uso do sigilo prolongado em negativas de acesso à informação**. São Paulo, 2023.

TREJO, Guillermo; LEY, Sandra. **Votes, drugs, and violence: the political logic of criminal wars in Mexico**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Da supremocracia à ministrocracia**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2018.

AGÊNCIA BRASIL. **Ministro do STF suspende investigação da Receita contra autoridades**. Brasília, 1 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-08/ministro-do-stf-suspende-investigacao-da-receita-contras-autoridades>. Acesso em: 23 jun. 2026.

SPENCE, A. Michael. **Job market signaling**. The Quarterly Journal of Economics, Cambridge, v. 87, n. 3, p. 355-374, ago. 1973.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz; ALMEIDA, Guilherme de França Couto. **VIII Relatório Supremo em Números: quem decide no Supremo?** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2019. Disponível em: <https://direitorio.fgv.br/conhecimento/viii-relatorio-supremo-em-numeros-quem-decide-no-supremo>. Acesso em: 24 jun. 2026.

HARTMANN, Ivar Alberto Martins; FERREIRA, Livia da Silva. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do Ministro relator no Supremo. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015. DOI: 10.12662/2447-6641oj.v13i17.p268-283.2015.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.