Revista da Esmal
ISSN: 2525-9547

OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NOS PROCESSOS DE INSOLVÊNCIA: CORRUPÇÃO E INEFICIÊNCIA INSTITUCIONAL COMO FATORES ADVERSOS

TRANSACTION COSTS IN INSOLVENCY PROCEEDINGS: CORRUPTION AND INSTITUTIONAL INEFFICIENCY AS ADVERSE FACTORS

Helestron Costa[1]

RESUMO: O artigo examina por quais mecanismos a baixa qualidade institucional eleva os custos de transação na recuperação judicial e na falência regidas pela Lei n. 11.101/2005, e como contê-los. A pesquisa é qualitativa e exploratória, fundada na Nova Economia Institucional. Combinam-se revisão bibliográfica, análise da legislação, dos atos do Conselho Nacional de Justiça e de precedentes do Superior Tribunal de Justiça e dados empíricos secundários. Identificam-se cinco mecanismos: discricionariedade na nomeação e remuneração de auxiliares, opacidade informacional, uso estratégico do tempo, imprevisibilidade decisória e custos defensivos. Conclui-se que a corrupção não está medida. Há, porém, vulnerabilidades institucionais cuja contenção exige transparência, especialização controlada e produção de dados.

PALAVRAS-CHAVE: custos de transação; insolvência empresarial; corrupção; qualidade institucional; análise econômica do direito.

ABSTRACT: This article examines the mechanisms through which low institutional quality raises transaction costs in judicial reorganization and bankruptcy proceedings governed by Law No. 11,101/2005, and how these costs can be contained. The research is qualitative and exploratory, grounded in New Institutional Economics. It combines a literature review, analysis of legislation, acts of the National Council of Justice and precedents of the Superior Court of Justice, and secondary empirical data. Five mechanisms are identified: discretion in the appointment and remuneration of court auxiliaries, informational opacity, strategic use of time, decisional unpredictability, and defensive costs. The study concludes that corruption remains unmeasured. However, institutional vulnerabilities exist, and containing them requires transparency, specialization subject to oversight, and data production.

[1] Doutorando em Direito Empresarial e Governança Pública. Graduação Complementar in Introduction to Law and Contemporary Legal Debates - Harvard University. Especialista em Direito Tributário. Juiz de Direito no Tribunal de Justiça de Alagoas. E-mail: helestroncosta@tjal.jus.br.

KEYWORDS: transaction costs; corporate insolvency; corruption; institutional quality; economic analysis of law.

1 INTRODUÇÃO

A Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, atribui ao processo de insolvência tarefas que só se cumprem a baixo custo. Na recuperação judicial, trata-se de viabilizar a superação da crise com a manutenção da fonte produtora, dos empregos e dos interesses dos credores (art. 47); na falência, de preservar e otimizar a utilização produtiva dos ativos e de permitir a liquidação célere das empresas inviáveis, com a realocação eficiente de recursos na economia (art. 75). Em ambas, o que se distribui entre devedor e credores é o que resta depois de pagos o tempo, as despesas e as perdas de valor do próprio processo. Os dados disponíveis sobre o caso brasileiro, examinados adiante, descrevem processos longos, custos diretos elevados e baixa recuperação de crédito.

A literatura que mede os custos de falência costuma tomá-los como dado, sem indagar o que os produz no ambiente institucional. O debate público, por sua vez, atribui esses custos à "corrupção" e à "burocracia", quase sempre sem definir uma e outra e sem distinguir condutas tão diferentes quanto a venalidade de um agente público, o favorecimento na distribuição de nomeações, a fraude do devedor e a simples demora de uma vara sobrecarregada. A indistinção tem custo analítico e prático, porque cada um desses fenômenos pede resposta jurídica diversa.

Este artigo procura responder à seguinte pergunta: por quais mecanismos a baixa qualidade institucional — nas modalidades de corrupção, clientelismo, fraude e ineficiência — eleva os custos de transação nos processos de recuperação judicial e de falência, e de que instrumentos jurídicos o ordenamento brasileiro dispõe para contê-los? A hipótese de trabalho é a de que esses fenômenos não atuam de modo difuso, mas por canais identificáveis, a cada um dos quais corresponde um conjunto próprio de instrumentos de contenção. Não se pretende medir a incidência de corrupção nesses processos nem estimar o seu efeito sobre os custos: os dados existentes não o permitem, e a afirmação de um vínculo causal direto excederia o que a pesquisa pode sustentar.

O objeto são os processos de recuperação judicial e de falência regidos pela Lei n. 11.101/2005, no período que vai de sua entrada em vigor até 2026, com atenção às alterações da Lei n. 14.112, de 24 de dezembro de 2020, e aos atos editados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desde 2019. Ficam fora do recorte a recuperação extrajudicial e os regimes especiais de intervenção e de liquidação extrajudicial de instituições financeiras, disciplinados pela Lei n. 6.024, de 13 de março de 1974, cuja lógica regulatória e cujos agentes são outros.

A pesquisa é qualitativa, de natureza teórico-dogmática e exploratória. Combina três procedimentos: revisão bibliográfica; análise documental da legislação, dos atos normativos do CNJ e de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ); e uso secundário de dados empíricos já publicados sobre processos de insolvência brasileiros. As fontes foram selecionadas por quatro critérios: obras fundadoras da Nova Economia Institucional, lidas no original; estudos sobre qualidade de governo e corrupção publicados em periódicos com revisão por pares; doutrina concursal brasileira de referência, em edição atualizada; e levantamentos empíricos com amostra e método declarados. Os dados são reproduzidos tal como reportados, com indicação de amostra, período e limitações, sem tratamento estatístico próprio. As traduções de trechos em língua estrangeira são livres. O resultado é um quadro conceitual e um conjunto de mecanismos plausíveis, a serem testados por pesquisa empírica futura, e não a demonstração de uma relação de causa e efeito.

O texto está organizado em cinco partes, além desta introdução e da conclusão. A seção 2 define custo de transação e o relaciona aos custos da insolvência. A seção 3 distingue corrupção, clientelismo, fraude e ineficiência e situa a explicação histórico-institucional. A seção 4 reúne o que os dados permitem afirmar sobre tempo, custo e recuperação de crédito e compara as previsões da lei com a prática. A seção 5 descreve os mecanismos. A seção 6 examina os instrumentos jurídicos de contenção.

2 CUSTOS DE TRANSAÇÃO: CONCEITO, DEFINIÇÃO OPERACIONAL E TIPOLOGIA

2.1 DO CUSTO DE USAR O MERCADO AO CUSTO DE USAR O PROCESSO

A expressão “custos de transação” não tem, na literatura, definição única, e convém fixar o sentido em que será empregada. Sua origem está na pergunta de Ronald Coase sobre a razão de existirem firmas em uma economia de trocas especializadas. A resposta foi a de que há um custo em usar o mecanismo de preços: é preciso descobrir os preços relevantes e negociar e concluir um contrato para cada troca (Coase, 1937, p. 390-391).[2] Em 1960, o autor detalhou as operações que tornam custosa uma transação de mercado: descobrir com quem se deseja negociar, informar que se deseja negociar e em que termos, conduzir as tratativas, redigir o contrato e fiscalizar o cumprimento do que foi pactuado. Quando essas operações são suficientemente caras, transações que aumentariam o valor da produção deixam de ocorrer, e a delimitação inicial dos direitos pela ordem jurídica passa a influir na eficiência com que o sistema econômico opera (Coase, 1960, p. 15-16).

[2] No original: “*there is a cost of using the price mechanism*” (p. 390).

Oliver Williamson deu ao conceito os seus pressupostos comportamentais. Os agentes têm racionalidade limitada e são dados ao oportunismo, entendido como a busca do interesse próprio com dolo, que inclui esforços calculados para enganar, dissimular e confundir. Como a racionalidade limitada impede que os contratos prevejam tudo, todo contrato é incompleto, e ganha importância o que acontece depois de celebrado: o preenchimento de lacunas, a adaptação e a composição de litígios. O custo de transação é, na imagem do autor, o equivalente econômico do atrito nos sistemas mecânicos, e as transações variam conforme a frequência com que se repetem, a incerteza a que estão sujeitas e a especificidade dos ativos envolvidos, isto é, o grau em que um ativo pode ser redirecionado a outros usos sem perda de valor (Williamson, 1989, p. 139, 142).

Douglass North ofereceu a formulação mais sintética. O caráter custoso da informação é a chave dos custos de transacionar, que consistem nos custos de medir os atributos valiosos do que é trocado e nos custos de proteger direitos e de fiscalizar e fazer cumprir acordos (North, 1990, p. 27). Não são grandezas marginais: o estudo de Wallis e North, referido pelo autor, estimou que mais de 45% da renda nacional dos Estados Unidos se destinava a transacionar, contra cerca de 25% um século antes (North, 1990, p. 28).

Com apoio nessas três fontes, adota-se a seguinte definição operacional: custos de transação são os recursos — dinheiro, tempo e valor perdido — que os participantes de uma relação econômica despendem para obter e verificar informação, negociar, formalizar, monitorar e fazer cumprir direitos e acordos, e que não se confundem com o custo de produzir o bem ou o serviço transacionado. O conceito interessa ao Direito por uma razão que Richard Posner extrai do próprio Coase: se as transações têm custo, cabe à ordem jurídica, na medida em que se ocupe da eficiência, reduzi-lo, definindo com clareza os direitos, tornando-os transferíveis e oferecendo remédios baratos e eficazes para o inadimplemento (Posner, 2004, p. 68-69).

2.2 INSTITUIÇÕES FORMAIS, INFORMAIS E DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA

O tamanho dos custos de transação depende das instituições, que North define como as regras do jogo em uma sociedade, isto é, as restrições concebidas pelas pessoas para moldar a interação humana (North, 1990, p. 3). Elas são formais, como a lei e o regulamento, ou informais, como as convenções e os códigos de conduta. A distinção importa porque as duas camadas mudam em ritmos diferentes: as regras formais podem ser alteradas da noite para o dia por decisão política ou judicial, ao passo que as restrições informais, incorporadas a costumes e tradições, resistem muito mais a políticas deliberadas, e da tensão entre regras formais novas e práticas informais persistentes resultam efeitos que o legislador não previu (North, 1990, p. 6, 44-45).

Para o caso brasileiro, Filártiga (2007, p. 140) observa que “a informalidade persiste no ambiente de negócios brasileiro, em grande parte, pela falta de um sistema formal que inspire confiança ao empreendedor”, e que as próprias instituições muitas vezes aumentam os custos de transação, ao criar “processos caros e lentos” (p. 125), fornecer informações confusas ou tolerar ambiguidade quanto a direitos. A observação tem consequência direta para o tema: uma reforma legislativa como a de 2020 altera a camada formal do sistema de insolvência, mas não garante, por si, a mudança das práticas de quem o opera.

A insolvência é terreno propício a essa leitura. Como nota Moreira (2023, p. 14), o sistema concursal funciona como “um pequeno laboratório” em que interagem a racionalidade limitada, os custos de transação, a assimetria de informação, os conflitos de interesses e a competição.

2.3 DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO AOS CUSTOS DA INSOLVÊNCIA

No processo de insolvência, a “transação” é a renegociação coletiva do passivo ou a liquidação ordenada do ativo, mediada pelo juízo. Os três atributos apontados por Williamson aparecem em grau elevado. Os ativos de uma empresa em crise são específicos e perdem valor quando separados ou parados. A incerteza recai sobre o valor do negócio, a extensão do passivo e a conduta dos demais participantes. E a frequência é desigual: a maior parte dos credores e dos devedores passa pelo processo uma única vez, enquanto administradores judiciais, grandes credores financeiros e escritórios especializados o frequentam repetidamente, o que lhes dá vantagem de informação e de familiaridade com o juízo.[3]

A literatura contábil-financeira classifica os custos de falência em diretos — honorários do administrador judicial e de outros profissionais, custas e despesas processuais — e indiretos, como a perda de valor dos ativos, a parcela do crédito não recuperada e o tempo despendido (Jupetipe, 2014, p. 40-41). O Quadro 1 reordena essas categorias segundo a definição adotada e indica, para cada uma, um indicador disponível para o caso brasileiro.

[3] Sobre a vantagem dos litigantes habituais perante cortes especializadas, ver Zimmer (2009, p. 49).

Quadro 1 – Custos de transação no processo de insolvência: categorias e indicadores disponíveis

Categoria	Conteúdo no processo de insolvência	Indicador disponível (seção 4)
Informação e verificação	Exame da documentação do devedor, constatação prévia, verificação e habilitação de créditos, perícias e avaliações	Proporção de processos em que a remuneração do administrador judicial ou os pagamentos por classe de credores não puderam ser apurados nos autos
Negociação e decisão coletiva	Elaboração do plano, assembleia geral de credores e suas suspensões, mediação	Tempo entre o deferimento do processamento e a deliberação sobre o plano
Formalização e condução	Custas, remuneração do administrador judicial e de outros auxiliares, despesas com editais e leilões	Custos diretos em proporção do ativo
Monitoramento e execução	Fiscalização do devedor e do cumprimento do plano, relatórios, prestação de contas, incidentes e recursos	Duração do período de fiscalização; tempo até o encerramento
Tempo e perda de valor	Depreciação e obsolescência dos ativos, custo de oportunidade do crédito imobilizado	Variação do valor dos ativos; razão entre o valor de arrematação e o de avaliação; taxa de recuperação

Fonte: elaboração própria, a partir de Coase (1960), Williamson (1989), North (1990) e Jupetipe (2014).

3 QUALIDADE INSTITUCIONAL: CORRUPÇÃO, CLIENTELISMO, FRAUDE E INEFICIÊNCIA

3.1 QUATRO FENÔMENOS QUE NÃO SE CONFUNDEM

Rothstein e Teorell (2008) propõem que a qualidade de um governo seja definida pela imparcialidade das instituições que exercem a autoridade pública. Tomada essa referência, quatro fenômenos, frequentemente reunidos sob o rótulo de "corrupção", precisam ser separados.

Corrupção, em sentido estrito, é o abuso de um poder confiado para a obtenção de ganho privado (Rose-Ackerman; Palifka, 2016, p. 9).[4] O elemento que a distingue é o poder delegado: só a pratica, como agente, quem decide ou influi na decisão em nome de outrem. No direito brasileiro, o núcleo do conceito está nos crimes de corrupção passiva e ativa (arts. 317 e 333 do Código Penal), e o art. 327 do mesmo Código considera funcionário público quem exerce, ainda que transitoriamente, função pública. No processo de insolvência, detêm poder dessa natureza o juiz, o membro do Ministério Público, os serventuários e os auxiliares do juízo — o administrador judicial, o perito, o avaliador e o leiloeiro —, não por acaso os destinatários do crime de violação de impedimento, previsto no art. 177 da Lei n. 11.101/2005.

[4] No original: "*abuse of an entrusted power for private gain*".

Clientelismo é a distribuição de posições, nomeações ou oportunidades segundo vínculos pessoais, e não segundo critérios impessoais. Pode ocorrer sem pagamento e sem crime, dentro de uma margem de escolha que a lei efetivamente concede, e é por isso mais difícil de detectar e de sancionar do que a corrupção. Charron e Lapuente (2013) associam as diferenças atuais de qualidade de governo entre regiões europeias que compartilham as mesmas instituições formais à consolidação de redes clientelistas naquelas em que, entre os séculos XVII e XIX, os governantes sofreram menos restrições.

Fraude é o engano praticado por particulares — o devedor, um credor ou terceiros — contra o concurso: a prática de ato fraudulento em prejuízo dos credores, a sonegação ou a falsidade de informações, o favorecimento de credores, o desvio ou a ocultação de bens e a apresentação de crédito falso ou simulado (arts. 168, 171, 172, 173 e 175 da Lei n. 11.101/2005), além do conluio que autoriza a ação revocatória (art. 130). Não pressupõe poder delegado, embora possa valer-se da corrupção de quem o detém. Os Princípios do Banco Mundial para sistemas de insolvência registram a mesma distinção, ao tratar em itens separados a integridade da corte, que deve estar protegida de corrupção e de influência indevida, e a integridade dos participantes, sujeitos a regras destinadas a prevenir a fraude e o abuso do sistema (World Bank, 2001, p. 12, princípios 32 e 33).

Ineficiência, por fim, é a produção de custos elevados sem dolo e sem desvio de finalidade: a demora, a imprevisibilidade das decisões, a falta de especialização e as deficiências de gestão. Não é ilícita, mas é o ambiente em que os três fenômenos anteriores prosperam, porque a demora e a opacidade reduzem a probabilidade de que sejam descobertos.

Os três primeiros fenômenos são manifestações do oportunismo de que fala Williamson; o quarto é a condição que o barateia. Reforçam-se mutuamente, mas pedem respostas jurídicas distintas: a repressão penal e disciplinar, no primeiro caso; regras impessoais de escolha, no segundo; deveres de informação e de verificação, no terceiro; gestão e organização judiciária, no quarto. A distinção também delimita o que este artigo pode afirmar. Não há levantamento público e sistemático da incidência de corrupção ou de clientelismo em processos de insolvência no Brasil. O indicador mais conhecido, o Índice de Percepção da Corrupção, mede a percepção de especialistas e executivos sobre o setor público em geral — o Brasil obteve 35 pontos em 100 na edição de 2025, na 107ª posição entre 182 países — e não autoriza inferência sobre um tipo específico de processo judicial (*Transparency International,* 2026). Por isso, a corrupção e o clientelismo são aqui tratados como riscos, operacionalizados por meio de pontos de vulnerabilidade do desenho institucional. Serve de guia a heurística de Klitgaard (1988), segundo a qual a corrupção tende a crescer onde há monopólio da decisão e discricionariedade e a diminuir onde há prestação de contas.

3.2 BUROCRACIA, PATRIMONIALISMO E A EXPLICAÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

Também o termo "burocracia" exige precisão. No tipo ideal de Max Weber, a administração burocrática é a forma própria da dominação legal: funcionários selecionados pela qualificação, organizados em hierarquia, com competências fixadas em regras gerais e atuação documentada e impessoal (Weber, 1991, cap. III). Nesse sentido técnico, a burocracia é o oposto do favorecimento pessoal, e não a sua causa. O sentido pejorativo corrente corresponde ao que Robert Merton (1940) chamou de disfunções da burocracia, em especial o deslocamento de objetivos, pelo qual a observância da regra, concebida como meio, converte-se em fim em si mesma. É nessa acepção — a de disfunção burocrática, que é uma forma de ineficiência — que o termo é usado neste artigo.

Uma tradição influente do pensamento social brasileiro explica a corrupção pelo patrimonialismo, isto é, pela herança de um Estado em que o público e o privado não se separam. Filgueiras (2009, p. 387, 389-391, 417-418), que reconstitui essa tradição a partir de Raymundo Faoro e de Sérgio Buarque de Holanda, aponta-lhe um limite: ao atribuir a corrupção à herança ou ao caráter do brasileiro, ela tende a naturalizá-la. Para o autor, a prática da corrupção não se relaciona a traços do caráter nacional, e o seu controle depende da efetividade das leis e dos mecanismos de controle, de publicidade e de *accountability*, não bastando a mudança do aparato formal.

A explicação aqui adotada é histórico-institucional, e não culturalista. Práticas clientelistas persistem porque persiste a estrutura de incentivos que as torna vantajosas, e essa estrutura depende do caminho percorrido: é o que North chama de dependência de trajetória (North, 1990, p. 100-101). O fenômeno não é peculiaridade brasileira. Pardo (2026) sustenta que, nos Estados Unidos, a especialização da jurisdição falimentar sob a lei de 1841 se fez acompanhar da formação de redes de patronagem que envolviam advogados e outros profissionais.

3.3 CORRUPÇÃO SISTÊMICA, AÇÃO COLETIVA E *ACCOUNTABILITY*

Persson, Rothstein e Teorell (2013) atribuem o fracasso de muitas reformas anticorrupção a um erro de caracterização. Essas reformas tratam a corrupção como um problema de agente e principal, a ser resolvido com mais fiscalização e sanção. Onde a corrupção é sistêmica, porém, ela se assemelha a um problema de ação coletiva, e não se pode pressupor a existência de principais incorruptíveis, dispostos a fiscalizar e punir. A consequência para o desenho de instrumentos jurídicos é que a criação de novos fiscais vale menos do que regras que tornem o comportamento de cada um visível aos demais.

A relação com a confiança é estudada por Jiménez Sánchez (2017) no caso espanhol: a percepção de corrupção contribui para explicar o declínio da confiança dos cidadãos nas instituições políticas, e a recuperação dessa confiança exige reformas de fundo e um combate efetivo à corrupção. No plano institucional, O'Donnell (1998) denomina *accountability* horizontal a existência de agências estatais com poder legal e disposição efetiva para supervisionar e sancionar atos de outros agentes do Estado. No sistema de insolvência, cumprem esse papel os tribunais, pela via recursal, as corregedorias, o CNJ e o Ministério Público; a ele se soma o controle exercido pelos próprios credores, por meio do comitê e da assembleia.

A ligação com os custos de transação decorre da definição adotada na seção 2. Quem não confia na imparcialidade de quem decide ou na veracidade do que lhe é informado gasta mais para verificar, negociar e garantir-se. Resta examinar se os dados disponíveis são compatíveis com essa hipótese e por quais canais ela operaria.

4 O QUE OS DADOS PERMITEM AFIRMAR SOBRE O SISTEMA BRASILEIRO

4.1 FONTES E CAUTELAS

Não existe censo nacional dos processos de insolvência. As melhores fontes são levantamentos parciais: o Observatório da Insolvência, da Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), que examinou as recuperações judiciais distribuídas no Estado de São Paulo entre janeiro de 2010 e julho de 2017 e as falências ali distribuídas entre janeiro de 2010 e dezembro de 2020; a dissertação de Jupetipe, baseada em autos de falências e de recuperações de São Paulo, Belo Horizonte e Contagem; e a pesquisa da Fundação Getulio Vargas com a Associação dos Magistrados Brasileiros (FGV/AMB), construída sobre informações prestadas pelos tribunais (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022a, p. 15; 2022b, p. 1-2; Jupetipe, 2014, p. 44; Salomão, [2022?], p. 19). Todas têm alcance restrito, e a maior parte de seus dados é anterior à vigência da Lei n. 14.112/2020.

O indicador internacional mais citado, o *Doing Business* do Banco Mundial, pede cautela maior. Sua última edição atribuiu ao Brasil taxa de recuperação de 18,2 centavos por dólar, duração de quatro anos e custo de 12% do valor do patrimônio do devedor (World Bank, 2020, p. 4). Três ressalvas condicionam o uso desses números. A primeira é de método: o indicador não mede processos reais, mas a resposta de profissionais a um caso hipotético padronizado — um hotel prestes a inadimplir —, cujas premissas excluem, de modo expresso, a relevância política da empresa e o desvio de ativos durante o processo (Djankov et al., 2008, p. 1112). Por construção, ele não capta corrupção nem fraude. A segunda é de composição: o resultado é muito sensível à taxa de juros. No

estudo que deu origem ao indicador, o Brasil aparecia com duração de 3,67 anos, custo de 12%, taxa de juros de 67,1% e eficiência de 13,4%, de modo que o mau desempenho refletia, em boa medida, o custo do dinheiro no tempo, e não apenas despesas processuais (Djankov et al., 2008, p. 1121-1123, tabela 2). A terceira é institucional: o relatório foi descontinuado em setembro de 2021, depois da constatação de irregularidades nos dados das edições de 2018 e 2020, e o projeto que o sucedeu, o *Business Ready*, ainda não incluía o Brasil na edição de 2025, na qual a insolvência empresarial foi, entre os dez temas avaliados, o de pior pontuação média nas 101 economias cobertas (World Bank, 2021; 2025, p. 21). O *Doing Business* serve, portanto, como ordem de grandeza anterior à reforma de 2020, e não como prova de qualquer das hipóteses deste artigo.

4.2 TEMPO

O pano de fundo é o congestionamento geral do Judiciário. O estoque de processos pendentes, que era de 80,6 milhões ao final de 2024, recuou para 75,5 milhões ao final de 2025, segundo o relatório *Justiça em Números*, que também registra serem raras, nas comarcas do interior, as varas especializadas em matérias como recuperação judicial e falência (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 246, 593; 2026).

Na recuperação judicial, a duração média informada pelos tribunais à pesquisa FGV/AMB passou de 1.208 dias em 2018 para 1.579 dias em 2020, cerca de quatro anos e quatro meses (Salomão, [2022?], p. 39). Jupetipe (2014, p. 50) encontrou média de quatro anos em processos que, à época da consulta, ainda não haviam sido encerrados. O Observatório da Insolvência decompõe esse tempo. A primeira assembleia geral de credores ocorreu, na mediana, 327 dias depois do deferimento do processamento nas varas especializadas e 456 dias nas varas comuns; a deliberação definitiva sobre o plano, 506 dias depois. Entre os planos homologados havia mais de dois anos, 55,1% dos processos continuavam em curso, e o encerramento sem falência levou, na mediana, cerca de dois anos e onze meses contados da distribuição (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022b, p. 27-28, 46-48).

Na falência, os números são mais graves. A amostra de Jupetipe (2014, p. 46, 49) registrou duração média de 9,2 anos. No levantamento da ABJ, o tempo mediano entre a distribuição do pedido e a decretação da quebra ou a extinção do processo foi de um ano e cinco meses; entre a decretação e o primeiro laudo de avaliação dos bens ou o encerramento, de cinco anos e três meses; entre a avaliação e o primeiro edital de leilão, de dez meses; e, entre o último leilão e o encerramento, de pelo menos cinco anos (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022a, p. 26, 29-31). A doutrina fala, com razão, em “eternização das ações falimentares” (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2026, p. 340).

4.3 CUSTOS DIRETOS E RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO

Quanto aos custos diretos, Jupetipe apurou que as despesas efetivamente pagas nas falências examinadas corresponderam, em média, a 12% do ativo arrecadado e a 35% do valor afinal disponível para distribuição, e que, somadas as despesas arbitradas e não pagas, o total alcançaria 39% do ativo inicial. Nas recuperações judiciais, os custos diretos equivaleram, em média, a 26% do ativo inicial das devedoras. A autora adverte que a amostra é pequena, restrita a três comarcas e composta em grande parte por processos em andamento, o que tende a subestimar os custos (Jupetipe, 2014, p. 44, 46-50).

A parcela mais visível desses custos é a remuneração do administrador judicial, que a lei limita a 5% do valor devido aos credores submetidos à recuperação ou do valor de venda dos bens na falência (art. 24, § 1º). O Observatório da Insolvência verificou que, em grande parte das recuperações, a remuneração é fixada em valor próximo do limite legal, afastando-se dele apenas nos processos de maior passivo, e que em 31,4% dos casos não foi possível sequer apurar o seu valor nos autos (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022b, p. 22-24).

Do lado dos resultados, os ativos das falidas perderam, em média, 47% do valor ao longo do processo, em vários casos por mau acondicionamento ou perda de validade dos bens em razão da demora na venda, e os credores receberam, em média, 12% do que lhes era devido (Jupetipe, 2014, p. 48). A ABJ apurou taxa de recuperação de 12,1% sobre o valor dos ativos avaliados e de 6,1% sobre o passivo; em 258 dos 682 processos considerados no cálculo, a arrecadação de bens foi negativa, e os bens efetivamente vendidos o foram, na mediana, por 56,7% do valor de avaliação (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022a, p. 36, 42). Na recuperação judicial, os planos aprovados previram para os credores quirografários prazo médio de pagamento de nove anos e deságio médio de 70,8% (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022b, p. 44).

Esses dados descrevem um processo caro e demorado. Não permitem, contudo, repartir o custo entre corrupção, clientelismo, fraude e ineficiência, nem afirmar que qualquer deles seja a causa principal. O que oferecem é a medida do problema e, como se verá, alguns indícios sobre os canais por onde ele passa.

4.4 A DISTÂNCIA ENTRE A LEI E A PRÁTICA

Os mesmos levantamentos permitem comparar o que a lei prevê com o que se observou. O Quadro 2 reúne cinco pontos em que a comparação é possível.

Quadro 2 – Previsão legal e prática observada em processos de insolvência

Matéria	Previsão da Lei n. 11.101/2005 (texto vigente)	Prática observada
Suspensão das execuções (*stay period*)	180 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período (art. 6º, § 4º)	Deliberação sobre o plano 506 dias, na mediana, depois do deferimento do processamento; prorrogação por decisão judicial em 38,4% dos processos
Fiscalização do cumprimento do plano	Até dois anos depois da concessão (art. 61)	55,1% dos processos ainda em curso passados mais de dois anos da homologação do plano
Venda dos ativos na falência	180 dias contados da arrecadação (arts. 22, III, *j*, e 142, § 2º-A, IV, incluídos em 2020)	Cinco anos e três meses, na mediana, entre a decretação e o primeiro laudo de avaliação ou o encerramento
Remuneração do administrador judicial	Fixação conforme a capacidade de pagamento do devedor, a complexidade do trabalho e os valores de mercado, até 5% (art. 24)	Fixação próxima do teto em grande parte dos casos; valor não apurável nos autos em 31,4% das recuperações
Consolidação substancial	Excepcional e dependente de decisão judicial fundada em requisitos legais (art. 69-J, incluído em 2020)	Realizada sem decisão que a apreciasse em 87,6% dos casos nas varas comuns e em 92% nas especializadas

Fonte: elaboração própria, com base na Lei n. 11.101/2005 e nos relatórios do Observatório da Insolvência (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022a, 2022b).
Nota: os dados de prática referem-se ao Estado de São Paulo e são, em sua maior parte, anteriores à Lei n. 14.112/2020.

Duas dessas distâncias dizem respeito a prazos que já constavam do texto original da lei — o da suspensão das execuções, então improrrogável, e o da fiscalização do plano — e que a prática excedeu de modo sistemático. As demais medem situações que a reforma de 2020 procurou corrigir, ao fixar prazo para a venda dos ativos e ao disciplinar a consolidação substancial, que antes se fazia, na quase totalidade dos casos, sem decisão que a apreciasse (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022a, p. 29; 2022b, p. 26-28, 34, 46). O próprio art. 69-J, aliás, emprega linguagem de custos de transação, ao admitir a consolidação quando não for possível identificar a titularidade de ativos e passivos "sem excessivo dispêndio de tempo ou de recursos". Ainda não há levantamento comparável sobre os processos iniciados depois da reforma, de modo que não se sabe em que medida a mudança da regra formal alterou a prática — precisamente a dúvida que a distinção de North entre instituições formais e informais recomenda manter.

5 MECANISMOS: COMO A BAIXA QUALIDADE INSTITUCIONAL ENCARECE O PROCESSO

Os mecanismos descritos a seguir são hipóteses explicativas. Cada um tem fundamento teórico e algum apoio nos dados da seção anterior ou em estudos sobre outros países; nenhum foi objeto de teste causal para o caso brasileiro.

5.1 DISCRICIONARIEDADE POUCO CONTROLADA NA ESCOLHA E NA REMUNERAÇÃO DOS AUXILIARES DO JUÍZO

O administrador judicial é escolhido pelo juiz. A doutrina aponta três critérios — confiança, idoneidade e qualificação técnica — e reconhece que, atendidos os dois últimos, a escolha é livre e pode ser revista a qualquer tempo pela perda da confiança; as regras do direito anterior que limitavam a repetição de nomeações pelo mesmo juiz caíram em desuso (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2026, p. 341). A função é decisiva: do administrador dependem a celeridade da falência e, na recuperação, a fiscalização que impede o esvaziamento do patrimônio do devedor (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2026, p. 340). A remuneração é fixada pelo mesmo juiz que nomeia, a partir de parâmetros abertos.

Tem-se, assim, a combinação descrita por Klitgaard: uma decisão concentrada em um só agente, ampla margem de escolha e, até recentemente, pouca prestação de contas sobre o conjunto das nomeações. Essa configuração não implica desvio; a confiança do juiz é critério legítimo, e a experiência do profissional tem valor. Ela cria, porém, a oportunidade para que a nomeação seja orientada por vínculos pessoais e para que o nomeado, interessado em novas designações, fiscalize com menos rigor ou aceite com menos resistência decisões que oneram a massa. O risco é conhecido da literatura sobre cortes especializadas, que adverte para a captura do juízo pelo círculo restrito de profissionais que nele atuam habitualmente (Zimmer, 2009, p. 49). E é reforçado por uma falha de mercado: como observam Wee e Kiu (2020) a respeito de jurisdições da *Commonwealth*, a cobrança excessiva por profissionais de insolvência justifica a intervenção legislativa e judicial porque nem todos os beneficiários do procedimento têm condições de controlar e de monitorar os honorários.

Quando esse risco se realiza, o custo aparece em três pontos: na remuneração, que tende ao teto; na qualidade da fiscalização; e nos gastos dos credores que, por desconfiança, passam a duplicar por conta própria o monitoramento que caberia ao auxiliar do juízo. O dado da ABJ sobre a fixação da remuneração nas proximidades do limite legal é compatível com essa hipótese, embora admita outras explicações, como o uso do teto como referência.

5.2 ASSIMETRIA INFORMACIONAL E OPACIDADE

O devedor conhece melhor do que ninguém os seus ativos, os seus passivos e as suas perspectivas. O oportunismo, na definição de Williamson, consiste justamente em revelar a informação de modo seletivo e distorcido. As figuras penais da Lei n. 11.101/2005 mapeiam as formas que ele assume: omitir ou falsear informações, ocultar bens, apresentar créditos simulados. Cada uma obriga os demais participantes a gastar com auditoria, perícia e impugnações, e parte desses

gastos seria desnecessária se a informação prestada fosse confiável. Por isso se afirma que a conduta processual do devedor deve pautar-se pela mais absoluta transparência e que cabe ao administrador judicial fiscalizá-la de perto (Costa, 2015, p. 65).

A opacidade não é só do devedor. O próprio processo produz pouca informação utilizável. Na pesquisa da ABJ sobre falências, não foi possível calcular a recuperação por classe de credores, porque os valores pagos, quando constam dos autos, estão dispersos e são inconsistentes; na pesquisa sobre recuperações, como visto, quase um terço dos processos não permitia apurar quanto recebia o administrador judicial (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022a, p. 40; 2022b, p. 22). Onde não há dado, não há controle: nem os credores conseguem comparar o custo do seu processo com o de outros, nem os órgãos correcionais dispõem de base para identificar padrões anômalos de nomeação ou de remuneração.

5.3 O TEMPO COMO RECURSO ESTRATÉGICO

O tempo tem dono. Na falência, os juros posteriores à decretação só são exigíveis se o ativo bastar para o pagamento dos credores subordinados (art. 124), de modo que, na generalidade dos casos, a demora é suportada pelos credores; os bens, enquanto isso, deterioram-se. Na recuperação, quem conserva a posse dos ativos e a condução do negócio durante a negociação tem interesse em prolongá-la quando a alternativa lhe é desfavorável. Incidentes, recursos e sucessivas suspensões da assembleia podem funcionar, nesse quadro, como instrumentos de barganha: no levantamento da ABJ, em 76,5% das recuperações cujo plano foi apreciado, a deliberação exigiu duas ou mais sessões assembleares (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022b, p. 29). A demora deixa, então, de ser apenas ineficiência para tornar-se um meio de transferir valor.

O STJ trata a celeridade como elemento da própria lógica do sistema. Ao decidir que os prazos de suspensão das execuções e de apresentação do plano se contam em dias corridos, a Quarta Turma afirmou que o microssistema da Lei n. 11.101/2005 foi concebido como uma sucessão de atos em que a celeridade e a efetividade se impõem, com prazos que devem ser breves, peremptórios e contínuos, sob pena de comprometer a racionalidade do sistema (Brasil, 2018). A evidência empírica vai no mesmo sentido. Ponticelli e Alencar (2016) mostraram que, depois da reforma de 2005, as empresas situadas em municípios com varas menos congestionadas tiveram aumento maior no uso de crédito com garantia, no investimento e no valor da produção, o que indica que o congestionamento judicial condiciona o proveito econômico que se extrai da lei. E Gico Junior (2014) explica por que o congestionamento tende a perpetuar-se: a insegurança jurídica, somada ao livre acesso ao serviço adjudicatório, estimula a sobreutilização dos tribunais, à maneira de um recurso comum.

5.4 IMPREVISIBILIDADE DECISÓRIA

A Lei n. 11.101/2005 opera com cláusulas abertas, a começar pela preservação da empresa. Cláusulas abertas ampliam a margem de decisão e, com ela, dois custos. O primeiro é o da incerteza: as partes gastam mais para prever o resultado e para litigar sobre ele. O segundo é o da fiscalização do próprio julgador. Posner (2004, p. 78) observa que as regras, por serem mais simples do que os padrões, exigem menos tempo e competência de quem as aplica e facilitam o monitoramento dos juízes, reduzindo a probabilidade de suborno e de influência política: quanto menor a discricionariedade, mais fácil é verificar se uma decisão contrariou a lei ou favoreceu sistematicamente uma classe de litigantes.

A literatura internacional registra a preocupação com esse tipo de influência sobre a jurisdição concursal. Djankov e coautores (2008, p. 1112) apontam a politização da falência como problema relevante, e Lambert-Mogiliansky, Sonin e Zhuravskaya (2007) dedicaram um estudo à parcialidade das cortes comerciais russas na aplicação de uma lei de falências transplantada. Para o Brasil, Moreira (2023, p. 169) sustenta que a Lei n. 11.101/2005 pode ser manipulada para a obtenção de vantagens indevidas e identifica incentivos perversos na aplicação do princípio da preservação da empresa. Nenhum desses trabalhos mede corrupção em processos brasileiros. O que deles se retira é que a imprevisibilidade encarece o processo ainda que todos ajam de boa-fé e que ela dificulta distinguir o erro do desvio.

5.5 CUSTOS DEFENSIVOS

O último mecanismo é de segunda ordem. Credores que antecipam demora, opacidade e incerteza protegem-se antes da crise: exigem garantias que escapem ao concurso, encurtam prazos e cobram mais pelo crédito. Djankov e coautores (2008, p. 1105) verificaram que a medida de eficiência da execução de dívidas prediz o desenvolvimento do mercado de crédito de um país, e o estudo de Ponticelli e Alencar (2016) sugere que o mesmo vale, dentro do Brasil, entre municípios. Esses gastos e essas renúncias não aparecem em nenhum processo, mas são custos de transação no sentido da definição adotada, e recaem também sobre os devedores que jamais se tornarão insolventes. Formam, com a desconfiança que os alimenta, um circuito semelhante ao que Filártiga descreve para a informalidade, em que a falta de confiança no sistema formal afasta dele os agentes.

6 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE CONTENÇÃO

Se os mecanismos são distintos, os instrumentos também o são. O Direito não elimina o oportunismo, mas pode reduzir a discricionariedade onde ela não é necessária, impor a produção de informação e criar instâncias de prestação de contas. Os Princípios do Banco Mundial resumem o programa: o sistema de insolvência deve assentar-se em transparência e *accountability*, a corte deve reger-se por regras firmes que evitem corrupção e influência indevida, e os administradores devem atuar com integridade, imparcialidade e independência, sob a supervisão de órgão que não dependa deles (World Bank, 2001, p. 11-12, princípios 30, 32, 34 e 35). Examinam-se a seguir os instrumentos de que o ordenamento brasileiro já dispõe.

6.1 NA LEI N. 11.101/2005, DEPOIS DA REFORMA DE 2020

Contra a assimetria informacional, a lei impõe ao administrador judicial o dever de manter endereço eletrônico com informações atualizadas e acesso às peças principais do processo (art. 22, I, *k*) e o de apresentar relatório mensal das atividades do devedor, "fiscalizando a veracidade e a conformidade das informações prestadas pelo devedor" (art. 22, II, *c*). A Lei n. 14.112/2020 acrescentou a constatação prévia, pela qual o juiz pode mandar verificar as reais condições de funcionamento da requerente e a regularidade da documentação antes de deferir o processamento, e autorizou o indeferimento da petição inicial quando houver "indícios contundentes de utilização fraudulenta da ação de recuperação judicial" (art. 51-A, *caput* e § 6º).[5] Com essa fórmula, o legislador reconheceu o risco de uso fraudulento do instituto.

Contra a fraude, além dos tipos penais dos arts. 168 a 178 e da ação revocatória, a lei prevê o afastamento do devedor ou de seus administradores (art. 64) e a convolação da recuperação em falência quando identificado esvaziamento patrimonial que implique liquidação substancial da empresa em prejuízo de credores não sujeitos ao processo (art. 73, VI).

Contra o uso estratégico do tempo, a reforma limitou a uma única vez a prorrogação do período de suspensão (art. 6º, § 4º); determinou a venda de todos os bens da massa em 180 dias contados da juntada do auto de arrecadação, sob pena de destituição do administrador (art. 22, III, *j*); reafirmou que a alienação independe da consolidação do quadro geral de credores e afastou a aplicação do conceito de preço vil (art. 142, § 2º-A); e criou rito abreviado para a falência sem ativos (art. 114-A). Reescreveu, ainda, o art. 75, para declarar que a falência visa à liquidação célere das

[5] Sobre o instituto, ver Costa e Melo (2026, p. 475-480).

empresas inviáveis e à realocação eficiente de recursos. No plano da negociação, passou a incentivar a conciliação e a mediação em qualquer grau de jurisdição (arts. 20-A a 20-D).

Quanto aos auxiliares do juízo, a lei exige idoneidade (art. 21), estabelece impedimentos (art. 30) e prevê a destituição por descumprimento de deveres, omissão, negligência ou ato lesivo (art. 31), bem como a responsabilidade por dolo ou culpa (art. 32). Os impedimentos, contudo, olham para a relação do administrador com o devedor: parentesco ou afinidade até o terceiro grau, amizade, inimizade ou dependência (art. 30, § 1º). Sobre a relação entre o administrador e o juiz que o nomeia, e sobre a distribuição das nomeações entre os profissionais habilitados, a lei silencia. Foi nesse espaço que o CNJ atuou.

6.2 OS ATOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Desde 2019, o CNJ editou um conjunto de atos sobre a matéria. Recomendou a especialização de varas e câmaras (Recomendação n. 56/2019), a adoção de procedimentos prévios ao exame do pedido de recuperação, depois incorporados à lei como constatação prévia (Recomendação n. 57/2019), o uso da mediação (Recomendação n. 58/2019) e a padronização dos relatórios do administrador judicial (Recomendação n. 72/2020). Instituiu os Cadastros de Administradores Judiciais nos Tribunais de Justiça (Resolução n. 393/2021) e o Fórum Nacional de Recuperação Empresarial e Falências (Resolução n. 466/2022). E fixou parâmetros para os honorários do administrador (Recomendação n. 141/2023). A Resolução n. 393/2021 já buscava nomeações equitativas, ao recomendar que o mesmo profissional não atuasse simultaneamente em mais de quatro recuperações e quatro falências, limite que parte da doutrina considerou excessivo (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2026, p. 341-342).

O passo mais largo foi dado pela Corregedoria Nacional de Justiça com o Provimento n. 231, de 24 de junho de 2026, que estabelece critérios nacionais para cadastro, nomeação, distribuição, monitoramento, remuneração, transparência e responsabilização de administradores judiciais. O ato declara que o administrador exerce função de natureza pública, sujeita aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (art. 2º); determina a distribuição equitativa das nomeações e veda a escolha de quem já atue em três ou mais recuperações judiciais de grande porte, assim entendidas as de passivo superior a R$ 300 milhões (arts. 6º e 7º); exige declaração, prévia à nomeação e renovada anualmente, de inexistência de impedimentos e de conflitos de interesses, e inclui entre as vedações o parentesco até o quarto grau com o juiz nomeante (arts. 8º e 9º); estabelece tabela de referência para a remuneração nos processos de maior passivo e o dever de

fundamentar e de comunicar à Corregedoria a fixação que dela se afaste (art. 15); e prevê uma base nacional pública de honorários e o registro eletrônico de todos os pagamentos (arts. 18 e 19).

Lido à luz dos mecanismos da seção 5, o provimento reduz a discricionariedade na escolha e na remuneração, alcança justamente a relação entre juiz e administrador que a lei deixara em aberto e cria a informação que faltava para o controle. É um exercício de *accountability* horizontal, no sentido de O'Donnell, e atende à advertência de Persson, Rothstein e Teorell, ao tornar visível a todos o comportamento de cada um. Três ressalvas se impõem. O ato é recente, e os seus efeitos não foram medidos. A tabela de remuneração e os limites de nomeação tocam matéria que o art. 24 da lei confia ao juiz do caso, o que deverá suscitar discussão sobre os limites do poder regulamentar. E a restrição quantitativa pode, como já se objetou à Resolução n. 393/2021, afastar profissionais competentes sem atingir o favorecimento que se pratique abaixo do limite.

6.3 ESPECIALIZAÇÃO: GANHOS DE EFICIÊNCIA E RISCO DE CAPTURA

A especialização jurisdicional é o instrumento com melhor apoio empírico. Nas varas especializadas paulistas, a primeira assembleia ocorreu, na mediana, 129 dias mais cedo do que nas varas comuns; a deliberação sobre o plano, 169 dias mais cedo; e, passados dois anos da homologação, 36,4% dos processos permaneciam em curso, contra 65,9% nas varas comuns (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022b, p. 27-28, 47). Nas falências, a ABJ também encontrou decisão mais rápida na vara especializada, ainda que com poucas observações fora da capital (Associação Brasileira de Jurimetria, 2022a, p. 28). São diferenças observadas, e não efeitos causais estimados: as varas especializadas concentram-se na capital e recebem casos de perfil diverso. Ainda assim, convergem com o fundamento da Recomendação CNJ n. 56/2019 e com a constatação de que o congestionamento das varas condiciona os resultados da lei.

A especialização tem, porém, um custo conhecido. Zimmer (2009, p. 49) adverte que o juiz especializado, convivendo com um grupo restrito de advogados que atuam habitualmente perante ele, pode desenvolver um viés em favor desse grupo, a ponto de a corte ser lenta e inexoravelmente capturada pela própria advocacia especializada; Gouzoules (2026, p. 746) registra a mesma advertência na tradição norte-americana do juiz generalista. LoPucki (2021) descreve uma variante: cortes de falência que competem por grandes casos passam a ignorar exigências da lei e das regras de procedimento. O risco é o do clientelismo, tal como definido na seção 3, e cresce com a especialização, porque ela reduz o número de participantes e aumenta a frequência de suas interações.

A conclusão que se impõe não é a de renunciar à especialização, mas a de acompanhá-la de controles. Desvios éticos combatem-se por meios correcionais e por regras de transparência, e não

pela extinção de um modelo que reduz tempo e custo. Entre os controles disponíveis estão a distribuição impessoal das nomeações, a publicidade da remuneração, a competência regional com mais de um juiz e a revisão por câmaras também especializadas. Posner (2004, p. 78) lembra, a propósito, que o julgamento colegiado eleva o custo de transação do suborno e a probabilidade de que seja descoberto.

6.4 CONTROLE JUDICIAL DE LEGALIDADE E UNIFORMIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA

A jurisprudência do STJ fixou uma divisão de tarefas que economiza custos de informação. Aprovado o plano pela assembleia, o juiz não examina a sua viabilidade econômica, matéria em que os credores estão mais bem informados, mas exerce o controle de legalidade, no qual se insere o repúdio à fraude e ao abuso de direito (Brasil, 2014). A fórmula entrega cada decisão a quem a toma a menor custo e reserva ao Judiciário a função em que ele é insubstituível, a de agente imparcial. Sua eficácia depende, porém, de aplicação uniforme: precedentes observados reduzem a imprevisibilidade descrita no item 5.4, enquanto a oscilação entre a deferência irrestrita à assembleia e a revisão do mérito do plano recria a incerteza que se quis afastar.

6.5 O PROJETO DE LEI N. 3/2024 E O DESLOCAMENTO DO CONTROLE

O Projeto de Lei n. 3/2024, aprovado pela Câmara dos Deputados em março de 2024 e pendente de apreciação no Senado Federal desde abril daquele ano, propõe caminho diverso para a falência: a assembleia de credores passaria a eleger um gestor fiduciário, encarregado de elaborar e de executar um plano de falência, restando ao administrador judicial atuação residual (Brasil, 2024). A proposta parte de um diagnóstico compatível com os dados da seção 4 — a falência demora e recupera pouco — e desloca o controle do juiz para os credores.

Pelos critérios deste artigo, o deslocamento não elimina o problema de agência; muda o seu titular. Reduz-se a discricionariedade judicial na escolha do auxiliar, mas transfere-se a escolha a quem tem interesse próprio no resultado. O juiz é, por posição, imparcial; os credores, por posição, não o são, e os seus interesses divergem entre classes e, dentro de cada classe, entre os que formam a maioria e os demais. Um gestor eleito pelos credores de maior peso tende a responder a eles, e não ao conjunto dos interesses que os arts. 47 e 75 mandam proteger. A proposta, qualquer que seja o seu destino legislativo, deve ser avaliada pelas mesmas três perguntas aplicáveis ao modelo vigente: quem decide e com que margem, que informação é produzida e quem dela dispõe, e perante quem se prestam contas.

7 CONCLUSÃO

A pergunta que orientou a pesquisa indagava por quais mecanismos a baixa qualidade institucional eleva os custos de transação nos processos de insolvência e de que instrumentos jurídicos se dispõe para contê-los. A resposta comporta quatro afirmações e uma ressalva.

Primeira: custos de transação, na acepção de Coase, Williamson e North, são os recursos despendidos para obter e verificar informação, negociar, formalizar, monitorar e fazer cumprir direitos e acordos; no processo de insolvência, compreendem as despesas diretas, o tempo e a perda de valor dos ativos. Segunda: sob o rótulo de "corrupção" reúnem-se fenômenos distintos — a corrupção em sentido estrito, o clientelismo, a fraude e a ineficiência —, que diferem quanto ao agente, ao dever violado e à resposta jurídica cabível. Terceira: os dados disponíveis, parciais e em sua maioria anteriores à reforma de 2020, descrevem processos longos, caros e de baixa recuperação, com distância expressiva entre as previsões legais e a prática. Quarta: a baixa qualidade institucional encarece o processo por canais identificáveis — a discricionariedade pouco controlada na escolha e na remuneração dos auxiliares do juízo, a opacidade informacional, o uso estratégico do tempo, a imprevisibilidade decisória e os custos defensivos que esses fatores induzem —, a cada um dos quais corresponde um grupo de instrumentos na Lei n. 11.101/2005, nos atos do CNJ e na jurisprudência do STJ.

A ressalva é a de que não se demonstrou, nem se pretendeu demonstrar, relação causal entre corrupção e custos. A incidência de corrupção e de clientelismo em processos de insolvência brasileiros não está medida, e os dados existentes não permitem separar a sua contribuição da que cabe à fraude e à simples ineficiência. O que se pode sustentar é mais modesto: o desenho institucional contém pontos de vulnerabilidade, a ineficiência é, por si, fator autônomo de custo, e o ordenamento vem fechando parte dessas vulnerabilidades, com destaque para o Provimento n. 231/2026 da Corregedoria Nacional de Justiça.

Dessas conclusões decorrem três indicações. A especialização deve ser mantida e ampliada, acompanhada de regras impessoais de nomeação e de publicidade da remuneração, porque os riscos que ela cria se combatem com controle, e não com a renúncia aos seus ganhos. A transparência é o instrumento de menor custo e maior alcance, pois serve ao mesmo tempo aos credores, aos órgãos correcionais e à pesquisa. E a produção de dados é condição de qualquer avaliação: a base de honorários prevista no Provimento n. 231/2026 e a padronização dos relatórios dos administradores judiciais permitirão verificar, em processos posteriores à reforma, se a mudança das regras formais alterou a prática. Enquanto esses dados não existirem, as hipóteses aqui formuladas permanecem como agenda de pesquisa, e não como resultado.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. **Observatório da Insolvência**: fase 3: falências no Estado de São Paulo. São Paulo: ABJ, 2022a.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. **Observatório da Insolvência**: processos de recuperação judicial em São Paulo. São Paulo: ABJ, 2022b.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 26 nov. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974**. Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6024.htm. Acesso em: 26 nov. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm. Acesso em: 26 nov. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020**. Altera as Leis n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 8.929, de 22 de agosto de 1994, para atualizar a legislação referente à recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14112.htm. Acesso em: 26 nov. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3, de 2024**. Altera a Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 [...], para aprimorar o instituto da falência do empresário e da sociedade empresária; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/162994. Acesso em: 23 nov. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). Recurso Especial nº 1.359.311/SP. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 9 set. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 30 set. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). Recurso Especial nº 1.699.528/MG. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 10 abr. 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 13 jun. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 231, de 24 de junho de 2026. Dispõe sobre critérios nacionais para cadastro, nomeação, distribuição, monitoramento, remuneração, transparência e responsabilização de Administradores Judiciais no âmbito do Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico do CNJ**, Brasília, DF, n. 148, p. 6-9, 25 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2025**: ano-base 2024. Brasília, DF: CNJ, 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2026**: ano-base 2025. Brasília, DF: CNJ, 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 56, de 22 de outubro de 2019**. Recomenda aos Tribunais de Justiça que promovam a especialização de varas e a criação de câmaras ou turmas especializadas em falência, recuperação empresarial e outras matérias de Direito Empresarial. Brasília, DF: CNJ, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 57, de 22 de outubro de 2019**. Recomenda aos magistrados responsáveis pelo processamento e julgamento dos processos de recuperação empresarial a adoção de procedimentos prévios ao exame do feito, e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 58, de 22 de outubro de 2019**. Recomenda aos magistrados responsáveis pelo processamento e julgamento dos processos de recuperação empresarial e falências, de varas especializadas ou não, que promovam, sempre que possível, o uso da mediação. Brasília, DF: CNJ, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 72, de 19 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a padronização dos relatórios apresentados pelo administrador judicial em processos de recuperação empresarial. Brasília, DF: CNJ, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 141, de 10 de julho de 2023**. Recomenda e regulamenta parâmetros a serem adotados pelo(a) Magistrado(a) no momento de fixar os honorários do(a) administrador(a) judicial, em processos recuperacionais e em processos falimentares. Brasília, DF: CNJ, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 393, de 28 de maio de 2021**. Dispõe sobre os Cadastros de Administradores Judiciais dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF: CNJ, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 466, de 28 de junho de 2022**. Institui o Fórum Nacional de Recuperação Empresarial e Falências (Fonaref), com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento da gestão de processos de recuperação empresarial e falências. Brasília, DF: CNJ, 2022.

CHARRON, Nicholas; LAPUENTE, Victor. Why do some regions in Europe have a higher quality of government? **The Journal of Politics**, Cambridge, v. 75, n. 3, p. 567-582, July 2013.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov. 1937.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. **The Journal of Law & Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.

COSTA, Daniel Carnio. Reflexões sobre processos de insolvência: divisão equilibrada de ônus, superação do dualismo pendular e gestão democrática de processos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 16, n. 39, p. 59-77, jan./mar. 2015.

COSTA, Daniel Carnio; MELO, Alexandre Nasser de. **Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência**. 7. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2026.

DJANKOV, Simeon; HART, Oliver; MCLIESH, Caralee; SHLEIFER, Andrei. Debt enforcement around the world. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 116, n. 6, p. 1105-1149, dez. 2008.

FILÁRTIGA, Gabriel Braga. Custos de transação, instituições e a cultura da informalidade no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 121-144, dez. 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014.

GOUZOULES, Alexander. The bankruptcy judge and the generalist tradition. **Brigham Young University Law Review**, Provo, v. 51, n. 3, p. 743-794, 2026.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España. **Revista Internacional de Transparencia e Integridad**, Madrid, n. 5, p. 1-16, set./dez. 2017.

JUPETIPE, Fernanda Karoliny Nascimento. **Custos de falência da legislação falimentar brasileira**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

KLITGAARD, Robert. **Controlling corruption**. Berkeley: University of California Press, 1988.

LAMBERT-MOGILIANSKY, Ariane; SONIN, Konstantin; ZHURAVSKAYA, Ekaterina. Are Russian commercial courts biased? Evidence from a bankruptcy law transplant. **Journal of Comparative Economics**, [*s. l.*], v. 35, n. 2, p. 254-277, jun. 2007.

LOPUCKI, Lynn M. **Chapter 11's descent into lawlessness**. Los Angeles: UCLA School of Law, 2021. (Law & Economics Research Paper, n. 21-12). Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3946577. Acesso em: 23 nov. 2026.

MERTON, Robert K. Bureaucratic structure and personality. **Social Forces**, Chapel Hill, v. 18, n. 4, p. 560-568, May 1940.

MOREIRA, Pedro Ivo Lins. **Lógica e limites do sistema brasileiro de insolvência à luz da Nova Economia Institucional**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PARDO, Rafael I. Specialization and the permanence of federal bankruptcy law. **Brigham Young University Law Review**, Provo, 2026. No prelo.
PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Why anticorruption reforms fail: systemic corruption as a collective action problem. **Governance**, Oxford, v. 26, n. 3, p. 449-471, jul. 2013.

PONTICELLI, Jacopo; ALENCAR, Leonardo S. Court enforcement, bank loans, and firm investment: evidence from a bankruptcy reform in Brazil. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 131, n. 3, p. 1365-1413, ago. 2016.

POSNER, Richard A. Law and economics in common-law, civil-law, and developing nations. **Ratio Juris**, Oxford, v. 17, n. 1, p. 66-79, mar. 2004.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and government**: causes, consequences, and reform. 2nd ed. New York: Cambridge University Press, 2016.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. **Governance**, Oxford, v. 21, n. 2, p. 165-190, abr. 2008.

SALOMÃO, Luis Felipe (coord.). **Métricas de qualidade e efetividade da justiça brasileira**: um estudo do processo de recuperação de empresas. Rio de Janeiro: FGV Conhecimento; Brasília, DF: Associação dos Magistrados Brasileiros, [2022?].

SCALZILLI, João Pedro; SPINELLI, Luis Felipe; TELLECHEA, Rodrigo. **Recuperação de empresas e falência**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2026.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2025**. Berlin: Transparency International, 2026.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991. v. 1.
WEE, Meng Seng; KIU, Yan Yu. **Principles governing the fixing of insolvency practitioners' remuneration**. Singapore: National University of Singapore, 2020.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics. *In*: SCHMALENSEE, Richard; WILLIG, Robert D. (ed.). **Handbook of industrial organization**. Amsterdam: Elsevier, 1989. v. 1, p. 135-182.

WORLD BANK. **Business Ready 2025**. Washington, DC: World Bank, 2025.

WORLD BANK. **Doing Business 2020**: economy profile of Brazil. Washington, DC: World Bank, 2020.

WORLD BANK. **Principles and guidelines for effective insolvency and creditor rights systems**. Washington, DC: World Bank, 2001.

WORLD BANK. **World Bank Group to discontinue Doing Business report**. Washington, DC: World Bank, 16 Sept. 2021. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report. Acesso em: 23 nov. 2026.

ZIMMER, Markus B. Overview of specialized courts. **International Journal for Court Administration**, [*s. l.*], v. 2, n. 1, p. 46-60, ago. 2009.