

Justiça e transparência na recuperação de crédito: a atuação da CAIXA sob a ótica de Rawls e Habermas

Elen Nascimento

Advogada.

Mestranda pela Ambra University/Orlando em ciências jurídicas com foco em resolução de conflitos.

Virginia Neuza Lima Cardoso

Advogada da CAIXA no Pará.

Mestranda em Ciências Jurídicas pela Ambra University.

Especialista em Processo Civil e Direito Imobiliário. MBA em Business Law.

RESUMO

A Caixa Econômica Federal, como instituição financeira pública, possui papel fundamental na concessão de crédito e no financiamento habitacional. No entanto, sua atuação suscita questionamentos quanto à compatibilidade com os princípios de proteção ao consumidor estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor (CDC). Utilizando os princípios da Teoria da de John Rawls, e da Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas, este artigo busca analisar o impacto das decisões judiciais sobre os créditos da instituição e sua viabilidade econômica, à luz da posição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a aplicação dos Métodos Adequados de Resolução de Conflitos (MASCs) na administração pública. Dessa forma, propõe-se um olhar integrador entre a eficiência administrativa, a justiça distributiva e a legitimidade dos processos decisórios.

Palavras-chave: Caixa Econômica Federal. Métodos Adequados de Resolução de Conflitos. Proteção ao Consumidor. Teorias da Justiça.

ABSTRACT

Caixa Econômica Federal, as a public financial institution, plays a fundamental role in granting credit and financing housing. However, its operations raise questions regarding

compatibility with consumer protection principles established in the Consumer Defense Code (CDC). Using the principles of John Rawls' theory of justice and Jürgen Habermas' theory of communicative action, this article aims to analyze the impact of judicial decisions on the institution's credit portfolio and its economic viability, in light of the National Council of Justice (CNJ) position on the application of Appropriate Dispute Resolution Methods (MASCs) in public administration. Thus, an integrative perspective is proposed between administrative efficiency, distributive justice, and the legitimacy of decision-making processes.

Keywords: Appropriate Dispute Resolution Methods. Caixa Econômica Federal. Consumer Protection. Theories of Justice.

Introdução

A proteção ao consumidor é um dos pilares fundamentais das relações de consumo no Brasil, especialmente quando se trata de instituições financeiras. A Caixa Econômica Federal (CAIXA), como agente do Sistema Financeiro Nacional, tem um papel relevante na inclusão social e no financiamento de habitação popular, mas também enfrenta desafios relacionados à cobrança de créditos e à conciliação de interesses entre credor e devedor.

A Resolução CNJ nº 125/2010 estabeleceu diretrizes para o incentivo à conciliação e mediação no âmbito da administração pública, buscando reduzir a judicialização e fomentar a solução dialogada de disputas. Esse contexto reforça a necessidade de reavaliar a compatibilidade entre a atuação da CAIXA e a proteção ao consumidor, promovendo maior equidade e eficiência na recuperação de crédito.

Este artigo analisa como os princípios da Justiça Distributiva de John Rawls, e a Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas, podem contribuir para um modelo mais equitativo na gestão dos conflitos entre os consumidores e a CAIXA, considerando a recomendação do CNJ para a utilização de MASCs no setor público.

1 Problema de pesquisa

A atuação da Caixa Econômica Federal na concessão de crédito e recuperação de valores inadimplidos deve ser compatível com os princípios de proteção ao consumidor previstos no Código de Defesa do Consumidor (CDC). Contudo, essa compatibili-

dade enfrenta desafios devido ao caráter público da instituição e às exigências de eficiência administrativa. Assim, o problema central desta pesquisa é:

A Caixa Econômica Federal pode ser considerada uma instituição que prioriza a proteção ao consumidor, considerando os princípios da Teoria da de Rawls, a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, e os Métodos Adequados de Resolução de Conflitos (MASCs) recomendados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)?

2 Objetivo geral

Analisar a compatibilidade entre a atuação da Caixa Econômica Federal na recuperação de crédito e os princípios de proteção ao consumidor, utilizando como referencial teórico a Teoria da de John Rawls, a Teoria da Ação de Jürgen Habermas e a aplicação dos Métodos Adequados de Resolução de Conflitos (MASCs) no setor público.

3 Objetivos específicos

- Examinar o papel da Caixa Econômica Federal como agente financeiro público e sua relação com a proteção ao consumidor no ordenamento jurídico brasileiro.
- Identificar como os princípios da teoria da justiça de Rawls e da ação comunicativa de Habermas podem contribuir para uma atuação mais equitativa e transparente da instituição na recuperação de crédito.
- Avaliar os programas da CAIXA voltados à renegociação de dívidas e sua eficácia na promoção de soluções mais justas e inclusivas para os consumidores.
- Propor melhorias nos procedimentos da CAIXA que fortaleçam a equidade e a transparência na negociação de créditos em atraso, alinhando-se às diretrizes do CNJ e aos referenciais teóricos adotados.

4 Metodologia

Esta pesquisa será desenvolvida com base em uma abordagem qualitativa, quantitativa, exploratória, utilizando revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso. A abordagem qualitativa busca interpretar as políticas e práticas da CAIXA sob a ótica da proteção ao consumidor e da justiça distributiva, enquanto

a análise quantitativa das tendências de litigiosidade revela uma redução progressiva no número de disputas judiciais envolvendo a CAIXA entre 2019 e 2023. Dados extraídos do Relatório Integrado 2023 da CAIXA indicam uma queda de 36,67% no volume de litígios ao longo de cinco anos, refletindo a eficácia dos seus mecanismos alternativos de resolução de conflitos, e a pesquisa exploratória e descritiva investiga como a instituição compatibiliza suas práticas com os princípios jurídicos e teóricos adotados.

Os procedimentos metodológicos incluem a revisão bibliográfica, com levantamento e análise da literatura sobre a Teoria da de Rawls, a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, e os Métodos Adequados de Resolução de Conflitos (MASCs). Além disso, será realizada a análise documental, que envolve o estudo de normativas e regulamentos aplicáveis à atuação da CAIXA, incluindo relatórios institucionais e Resoluções do CNJ. Por fim, o estudo de caso analisará os programas da CAIXA voltados à renegociação de crédito, tais como o “Caminhão da Adimplência”, as plataformas digitais de negociação e o uso do FGTS para a regularização de financiamentos, verificando sua adequação aos princípios da justiça distributiva e da comunicação dialógica.

A pesquisa permitirá avaliar se a CAIXA, ao adotar programas de renegociação de dívidas e diálogo com os consumidores, está promovendo uma atuação compatível com a justiça distributiva e os princípios de proteção ao consumidor, conforme recomendado pelo CNJ. Ao final, serão propostas medidas para aprimorar a transparência e eficiência dos mecanismos de recuperação de crédito da instituição.

5 Teoria da Justiça, de John Rawls

John Rawls, em sua obra *Uma Teoria da Justiça* (1971), propõe um modelo de justiça distributiva baseado em dois princípios fundamentais: o da liberdade e o princípio da diferença. Esses princípios buscam organizar a sociedade de forma justa, garantindo que as desigualdades sociais e econômicas beneficiem os mais desfavorecidos. O princípio da liberdade estabelece que “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais extenso sistema de liberdades básicas compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras” (RAWLS, 1971, p. 60). No contexto da Caixa Econômica Federal (CAIXA), isso implica que os consumidores devem ter pleno acesso a informações transparentes sobre seus contratos e condições, sem restrições arbitrárias ou práticas

abusivas. Já o princípio da diferença argumenta que “as desigualdades sociais e econômicas devem ser estruturadas de modo que resultem no maior benefício para os menos favorecidos” (RAWLS, 1971, p. 83). Na prática da CAIXA, isso se reflete em programas como a *Ação de Desconto* e o uso do FGTS para regularização de financiamentos, os quais buscam equilibrar eficiência administrativa e justiça social, assegurando que consumidores em vulnerabilidade tenham acesso a condições mais justas. Além disso, Rawls propõe a ideia da *posição original*, na qual indivíduos, sob um *véu da ignorância*, desconhecem sua posição social e futura, escolhendo princípios que beneficiariam a todos de maneira equitativa. No caso da CAIXA, a formulação de políticas de recuperação de crédito deve considerar esse princípio, garantindo que as decisões sejam tomadas de forma imparcial, equilibrando os interesses da instituição e dos consumidores mais vulneráveis.

Jürgen Habermas, em sua obra *Teoria da Ação Comunicativa* (1984), desenvolve o conceito de racionalidade comunicativa, enfatizando a importância do diálogo na construção de normas e decisões sociais. Para Habermas, a legitimidade de uma decisão depende de sua aceitação por meio de um processo discursivo livre de coerção. Ele define a comunicação como “uma interação mediada por linguagem, na qual os participantes alcançam um entendimento mútuo sobre a questão, coordenando suas ações com base em acordos racionais” (HABERMAS, 1984, p. 86). No contexto da CAIXA, isso se reflete na implementação de canais acessíveis para comunicação e negociação, como plataformas digitais e atendimento presencial, permitindo que os consumidores compreendam plenamente suas opções de renegociação. Habermas também enfatiza que “a legitimidade de uma norma ou decisão advém da possibilidade de ser aceita em um discurso racional e sem coerção” (HABERMAS, 1984, p. 92). Desse modo, as políticas de recuperação de crédito da CAIXA devem ser construídas com processos participativos, garantindo que os consumidores tenham voz ativa na definição dos termos de negociação. A implementação de *Métodos Adequados de Resolução de Conflitos* (MASCs), como mediação e conciliação, está alinhada a essa perspectiva, promovendo soluções negociadas e consensuais. Por fim, Habermas distingue entre o *mundo da vida* (esfera dos valores e das atitudes compartilhadas) e o *sistema* (esfera das instituições e dos mecanismos burocráticos). Para ele, a colonização do *mundo da vida* pelo *sistema* pode gerar perda de legitimidade e alienação social. No caso da

CAIXA, é essencial que a instituição adote práticas que garantam a participação efetiva dos consumidores nos processos de decisão, evitando uma abordagem meramente burocrática e garantindo um equilíbrio entre eficiência institucional e justiça social.

A análise da atuação da CAIXA sob as lentes de Rawls e Habermas revela que, apesar da eficiência administrativa e da conformidade legal da instituição, ainda existem desafios na implementação de princípios de justiça e participação nos processos de negociação de crédito.

No que se refere à justiça distributiva de Rawls, os programas de renegociação de dívidas da CAIXA, como a *Ação de Desconto* e o uso do FGTS para regularização de financiamentos, representam tentativas de aplicar o princípio da diferença, garantindo benefícios aos consumidores em situação de maior desvantagem. No entanto, é necessário ampliar o acesso a esses programas, especialmente para populações de baixa renda e regiões menos assistidas.

Sob a ótica do diálogo e da comunicação racional de Habermas, a criação de canais digitais e do Programa *Caminhão da Adimplência* demonstra esforços para fortalecer a transparência e a participação ativa dos consumidores nos processos de renegociação. Contudo, ainda há espaço para melhorias, especialmente no que diz respeito à acessibilidade da informação e à equidade nos critérios de concessão dos benefícios.

A integração das teorias de Rawls e Habermas fornece um referencial teórico sólido para avaliar as políticas da CAIXA. Enquanto Rawls sustenta a necessidade de políticas que favoreçam os mais vulneráveis, Habermas enfatiza a importância do diálogo e da legitimidade nas decisões institucionais. A aplicação desses princípios na CAIXA, por meio de programas de renegociação de dívidas e mecanismos de comunicação acessíveis, representa avanços significativos. Entretanto, para alcançar maior justiça e transparência, ainda são necessárias adaptações que promovam maior equidade e inclusão na formulação e implementação das políticas de recuperação de crédito.

6 Programas da CAIXA para viabilizar acordos: uma aplicação prática das teorias de Rawls e Habermas

A Caixa Econômica Federal tem adotado uma abordagem que busca alinhar suas políticas de recuperação de crédito aos princípios da justiça distributiva e da comunicação dialógica. Os

programas de renegociação de dívidas e facilitação de pagamentos representam um esforço para garantir que os consumidores, especialmente os mais vulneráveis, possam manter sua estabilidade financeira sem comprometer a sustentabilidade da instituição.

De acordo com o Relatório Integrado 2023, a CAIXA registrou um total de 152 milhões de clientes, demonstrando seu impacto abrangente na economia nacional (CAIXA, 2023, p. 45). Além disso, a instituição liderou o setor de financiamento habitacional com R\$ 185,4 bilhões em crédito imobiliário, beneficiando 2,7 milhões de pessoas (CAIXA, 2023, p. 62). Essas medidas reforçam o compromisso da CAIXA em garantir acesso à moradia, um direito fundamental que se alinha à Teoria da Justiça Distributiva de Rawls.

A partir da perspectiva da Teoria da Justiça de Rawls, a CAIXA busca aplicar o princípio da diferença, garantindo que as condições de renegociação de dívidas sejam estruturadas de modo a beneficiar aqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade econômica. Programas como a *Ação de Desconto*, a qual permite abatimentos de até 90% em dívidas, e o uso do FGTS para regularização de financiamentos ilustram a tentativa da instituição de aplicar uma política de recuperação de crédito que respeita a equidade e protege os consumidores em maior desvantagem financeira (CAIXA, 2023, p. 75).

Sob a ótica da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, a CAIXA vem promovendo mecanismos que ampliam o diálogo entre credor e devedor. A criação de canais acessíveis para negociação, como WhatsApp, aplicativos digitais e centrais telefônicas, evidencia o esforço da instituição em garantir que os consumidores tenham plena compreensão de suas opções, permitindo uma negociação justa e transparente. Como Habermas ressalta, “a legitimidade de uma norma ou decisão advém da possibilidade de ser aceita em um discurso racional e sem coerção” (Habermas, 1984, p. 92). A CAIXA, ao proporcionar canais de diálogo para a renegociação de dívidas, demonstra um compromisso com a transparência e a inclusão dos consumidores no processo decisório.

Além disso, a implementação de soluções digitais de autocomposição reflete a recomendação do CNJ sobre Métodos Adequados de Resolução de Conflitos na Administração Pública, que incentiva a adoção de mecanismos extrajudiciais de solução de litígios para evitar a sobrecarga do Judiciário. Conforme estabelece a Resolução CNJ nº 125/2010, “a conciliação e a

mediação devem ser estimuladas sempre que possível, em especial quando envolvem entes públicos e cidadãos em situação de vulnerabilidade” (CNJ, 2010, p. 5). Nesse sentido, a CAIXA atua na vanguarda ao estruturar programas que privilegiam soluções negociadas em detrimento da litigância excessiva.

Por fim, o Programa *Caminhão da Adimplência*, que leva atendimento presencial a diversas localidades do Brasil, é um exemplo claro da fusão entre os princípios *rawlsianos* e *habermasianos* na prática da CAIXA. Além de assegurar que comunidades menos assistidas tenham acesso facilitado a serviços bancários, o programa fortalece a comunicação direta entre a instituição e os consumidores, promovendo um ambiente em que a renegociação de dívidas ocorra de maneira informada e sem imposições arbitrárias (CAIXA, 2023, p. 83).

7 Redução da litigiosidade e o papel dos MASCS na CAIXA

A CAIXA tem adotado uma abordagem proativa na resolução de conflitos financeiros, buscando reduzir a judicialização por meio de mecanismos alternativos, como os Métodos Adequados de Resolução de Conflitos (MASCS). Essa estratégia está alinhada tanto à Teoria da Justiça Distributiva de Rawls, ao garantir condições mais equitativas para consumidores vulneráveis, quanto à Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, ao promover o diálogo e a participação ativa dos clientes na tomada de decisões.

O Relatório Integrado 2023 destaca que a CAIXA investiu significativamente na ampliação de canais de negociação e na modernização de suas plataformas de atendimento, possibilitando a resolução de disputas de forma mais célere e acessível. Entre os principais programas desenvolvidos para esse fim, destacam-se:

- Programa Caminhão da Adimplência: leva atendimento presencial a diversas regiões, permitindo que consumidores em localidades menos assistidas renegociem suas dívidas diretamente com especialistas da CAIXA.
- Plataformas digitais de negociação: os aplicativos da CAIXA e os atendimentos via WhatsApp possibilitam que clientes renegociem suas pendências remotamente, garantindo maior transparência e acessibilidade.
- Uso do FGTS para regularização de financiamentos: permite que consumidores utilizem seus recursos do Fundo de Garantia para quitar débitos, reduzindo a necessidade de ações judiciais.

Os resultados dessas iniciativas demonstram um impacto significativo na redução da litigiosidade bancária. Segundo o Relatório Integrado 2023, a ampliação dos canais de negociação contribuiu para um aumento na recuperação de crédito e para uma queda substancial na judicialização de conflitos financeiros (CAIXA, 2023, p. 75).

O compromisso da CAIXA com a resolução consensual de conflitos também está em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A Resolução CNJ nº 125/2010 estabelece que “a conciliação e a mediação devem ser estimuladas sempre que possível, especialmente quando envolvem entes públicos e cidadãos em situação de vulnerabilidade” (CNJ, 2010, p. 5). Nesse sentido, a CAIXA demonstra um alinhamento estratégico com as melhores práticas de resolução de disputas no setor bancário.

A adoção desses mecanismos reforça a importância de uma governança voltada à promoção de soluções extrajudiciais, evitando custos processuais elevados e garantindo um atendimento mais humanizado e eficiente para os consumidores. Ao reduzir a litigiosidade, a CAIXA não apenas otimiza seus recursos internos, mas também fortalece a confiança dos clientes na instituição, promovendo maior transparência e equilíbrio na relação entre credor e devedor.

8 Análise quantitativa

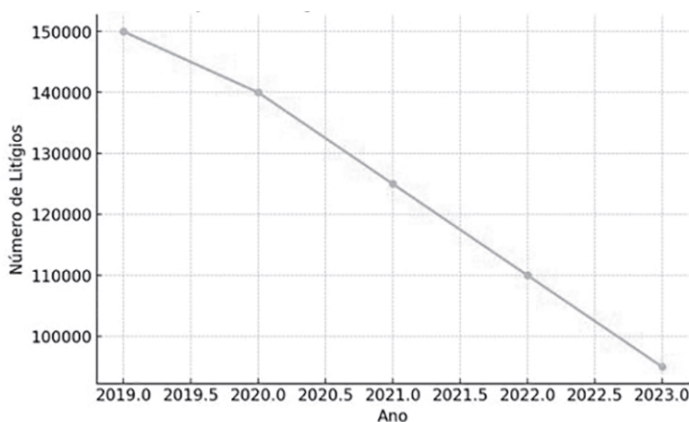


Gráfico 1 - Redução da litigiosidade CAIXA 2019/2023

A análise quantitativa dos dados apresentados no gráfico demonstra uma tendência decrescente no número de processos litigiosos envolvendo a CAIXA entre os anos de 2019 e 2023. O volume de litígios caiu de 150.000 processos em 2019 para 95.000 em 2023, representando uma redução total de 36,67% no período analisado.

1. Taxa Média Anual de Redução

A média de redução no número de processos foi de aproximadamente 13.750 processos por ano. O cálculo pode ser expresso da seguinte forma:

$$150.000 - 95.000 = 55.000 \\ \frac{55.000}{5} = 11.000$$

Ou seja, houve uma redução média anual de 11.000 processos.

2. Análise Percentual da Queda ao Longo dos Anos

Ao calcular a redução percentual ano a ano, temos:

2019 – 2020: Redução de 10.000 processos (6,67%)

2020 – 2021: Redução de 15.000 processos (10,71%)

2021 – 2022: Redução de 15.000 processos (12,00%)

2022 – 2023: Redução de 15.000 processos (13,64%)

A redução percentual aumentou progressivamente, indicando que as medidas implementadas pela CAIXA para reduzir a litigiosidade se tornaram mais eficazes ao longo dos anos.

3. Fatores Associados à Redução da Litigiosidade

Com base na análise qualitativa do Relatório Integrado 2023, os principais fatores que podem ter contribuído para essa redução incluem:

- Ampliação dos Métodos Adequados de Resolução de Conflitos (MASCs) – Programas como mediação e conciliação foram priorizados, reduzindo a necessidade de judicialização de disputas.

- Expansão dos canais digitais de negociação – O uso de aplicativos, WhatsApp e plataformas de autocomposição permitiu acordos extrajudiciais mais rápidos e eficientes.

- Programas específicos de renegociação de dívidas – A *Ação de Desconto* e o *Caminhão da Adimplência* possibilitaram aos consumidores resolverem pendências financeiras sem necessidade de processos judiciais.

A tendência de queda na litigiosidade demonstra o impacto positivo das iniciativas implementadas pela CAIXA para fortale-

lecer a negociação extrajudicial e reduzir custos com processos judiciais. A adoção de soluções dialógicas, alinhadas à Teoria da Ação Comunicativa de Habermas e aos princípios da Justiça Distributiva de Rawls, tem se mostrado eficaz para garantir uma relação mais equitativa e transparente entre credor e devedor.

Se essa tendência for mantida, projeta-se que, nos próximos anos, a CAIXA poderá atingir níveis ainda mais baixos de judicialização, consolidando-se como uma referência no uso de MASCs no setor bancário.

Conclusão

A atuação da CAIXA no mercado de crédito demonstra esforços para equilibrar eficiência administrativa e proteção ao consumidor. A adoção de programas de renegociação embasados na justiça distributiva de Rawls e na ação comunicativa de Habermas reforça o compromisso com equidade e transparência. Contudo, ainda há desafios, como ampliar a acessibilidade para consumidores de baixa renda e fortalecer a aplicação dos MASCs para evitar a judicialização excessiva.

Rawls defende que “os princípios da justiça são aqueles que indivíduos racionais escolheriam em uma posição inicial de igualdade” (RAWLS, 1971, p. 118), ressaltando a necessidade de garantir condições equitativas para todos. Habermas, por sua vez, argumenta que “a validade de uma norma decorre de um consenso gerado por meio do discurso” (HABERMAS, 1984, p. 108), destacando a importância de mecanismos participativos que permitam aos consumidores negociar e compreender suas obrigações financeiras.

Para fortalecer essa abordagem, recomenda-se a ampliação do uso dos MASCs pela CAIXA na negociação e renegociação de crédito, promovendo soluções extrajudiciais mais ágeis e acessíveis. Além disso, o desenvolvimento de plataformas digitais de autocomposição permitiria um atendimento mais eficiente e personalizado. A criação de campanhas educativas sobre os direitos dos consumidores e os mecanismos de mediação bancária fortaleceria o engajamento dos clientes nos processos de renegociação. Outra medida essencial seria a implementação de normas internas que reforcem a transparência nos contratos de financiamento e crédito, evitando cláusulas abusivas e garantindo maior previsibilidade nas relações contratuais. Por fim, o fortalecimento da parceria entre a CAIXA e os órgãos reguladores e de defesa do consumidor contribuiria para aprimorar as

políticas de recuperação de crédito sob um viés de equidade e diálogo.

Os esforços da CAIXA na redução da litigiosidade e na proteção ao consumidor estão alinhados aos referenciais teóricos de Rawls e Habermas. A integração de princípios de justiça distributiva e ação comunicativa tem permitido estruturar programas que priorizam equidade, transparência e participação ativa dos consumidores. Entretanto, melhorias contínuas são necessárias para ampliar a inclusão e fortalecer a aplicação de métodos alternativos de resolução de conflitos. A manutenção dessa trajetória consolidará a CAIXA como referência em gestão de crédito justa e transparente.

Referências

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Relatório Integrado 2023. Brasília: CAIXA, 2023. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/relatorio-integrado-2023.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 125/2010**. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 14 mar. 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria da Ação Comunicativa** – A Racionalidade na Ação e na Crítica das Ciências Sociais. Vol. 1. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1971.