

PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO, FAZENDA PÚBLICA E O ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA

Renato Barth Pires¹

Resumo

O trabalho examina a aplicação do ônus da impugnação específica dos fatos às causas previdenciárias. Discute a decisão judicial como fruto de um processo colaborativo, bem como a existência (ou não) de um ramo autônomo do conhecimento jurídico (o Direito Processual Previdenciário).

Palavras-chave: Direito Previdenciário; Direito Processual; Ônus da impugnação específica; Fazenda Pública; INSS.

SOCIAL SECURITY JUDICIAL PROCESS, PUBLIC TREASURY AND THE BURDEN OF THE SPECIFIC CHALLENGE

Abstract

The paper examines the application of the burden of specific challenge of facts to social security causes. It discusses the judicial decision as the result of a collaborative process, as well as the existence (or not) of an autonomous branch of legal knowledge (Procedural Social Security Law).

Keywords: Social Security Law; Procedural Law; Burden of the specific challenge; Public farm; INSS.

1 INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho é examinar o denominado ônus da impugnação específica (ou “especificada”), com as particularidades do processo civil aplicado a questões previdenciárias, especialmente quanto às suas implicações para a Fazenda Pública.

Este ônus é tradicionalmente atribuído ao réu, no processo civil, consistindo em uma imposição de que, ao contestar o feito, se manifeste “precisamente sobre as alegações de fato constantes da inicial” (artigo 341 do CPC).

Pretende-se verificar se ainda são válidas, à luz do CPC, as conclusões segundo as quais a Fazenda Pública estaria dispensada de impugnar especificamente os fatos narrados na inicial, bem como as consequências decorrentes da adoção de uma (ou outra) solução nas lides previdenciárias.

O estudo tem início, assim, pela análise da existência (ou não) de um Direito Processual Previdenciário, como ramo autônomo do conhecimento jurídico, que possa justificar uma reinterpretação das regras do processo civil tradicional.

Em seguida, será examinado o ônus da impugnação específica nas causas em que a Fazenda Pública é parte, na sua disciplina fixada pelo CPC e também a partir da natureza do direito material em discussão, espécie de direito fundamental social.

¹ Juiz Federal na Seção Judiciária de São Paulo. Mestre e Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor da Faculdade de Direito da PUC/SP. E-mail: renatobp@uol.com.br.

2 TEMOS UM “DIREITO PROCESSUAL PREVIDENCIÁRIO”? OU APENAS UM PROCESSO CIVIL ADAPTADO ÀS CAUSAS PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS?

Há uma controvérsia doutrinária importante, desenvolvida nos últimos anos, que tem por objeto avaliar se existe, de fato, um “Direito Processual Previdenciário”, distinto do Direito Processual Civil “tradicional” (“clássico” ou “ortodoxo”).

É sabido que o reconhecimento da autonomia científica de diferentes ramos da Ciência Jurídica não é algo isento de contradições. Há aqueles que sustentam a pertinência de estabelecer tal autonomia apenas para fins didáticos (ATALIBA, 2011). Outros supõem que a existência de regras, princípios e metodologia específicos são os pressupostos indispensáveis para que se possa falar realmente em uma autonomia científica. Trata-se de uma discussão extensa, que remonta à antiga distinção entre Direito Público e Direito Privado, já presente no Direito Romano e que desafia ainda hoje inúmeros juristas (DINIZ, 2019).

Para os fins deste estudo, é importante apontar que as ações judiciais relativas a benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS são regidas por algumas regras específicas (por exemplo, artigos 74, §§ 3º e 4º, 103, parágrafo único, 104, 129-A e 131 da Lei nº 8.213/91), além de atraírem a aplicação do Código de Processo Civil, inclusive das regras e princípios que tratam da Fazenda Pública. Afinal, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é uma autarquia federal, é também titular de todas as prerrogativas processuais próprias da Fazenda Pública.

Se é verdade que não existe todo um conjunto normativo **exclusivo** para as lides previdenciárias, há uma compreensão sedimentada de que, nestas causas, as normas processuais gerais são merecedoras de uma **reinterpretação**, iluminada pela garantia constitucional do devido processo legal em sentido material (artigo 5º, LIV). Esta reinterpretação autorizaria reconhecer a existência de um Direito Processual Previdenciário, como sub-ramo do Direito Processual Civil (SERAU JR, 2014, p. 27 e 99 e seguintes). Por outras vezes, invoca-se a garantia constitucional da proteção judicial efetiva (artigo 5º, XXXV) para fixar uma autonomia relativa do Direito Processual Previdenciário em relação ao Direito Processual Civil “clássico” (SAVARIS, p. 54).

Mesmo que não se chegue ao ponto de reconhecer uma verdadeira autonomia científica ao Direito Processual Previdenciário, há um aspecto decisivo na solução dessas questões, que diz respeito à **natureza do direito material** envolvido nessas ações. De fato, como insistentemente temos proclamado, não é possível realizar uma interpretação constitucionalmente adequada das questões previdenciárias sem considerar que a Previdência Social foi elevada à categoria de **direito fundamental social**, como decorre inequivocamente do artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Portanto, só é possível compreender integralmente o direito à Previdência Social atribuindo a este o **regime jurídico-constitucional dos direitos e garantias fundamentais**.

Como já observamos em trabalho anterior, a interpretação dos direitos e garantias fundamentais, quaisquer que sejam, deve ser realizada à luz do **princípio da máxima efetividade**. Esse princípio impõe que, na interpretação desses direitos e garantias, deve ser adotada a solução que resulte na sua maior eficácia possível (PIRES, 2023; SERAU JR., 2019).

A máxima efetividade do direito fundamental à Previdência Social exigirá, em muitas situações, a superação da ortodoxia do processo civil tradicional e a flexibilização de certas regras. É o que fez o Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, na sistemática dos recursos especiais repetitivos, ao reconhecer que, em matéria previdenciária, a improcedência decorrente de falta de provas deve ser considerada como verdadeira extinção do processo, sem resolução do mérito (**Tema 629**)², autorizando que a ação seja novamente proposta. Trata-se de entendimento de observância obrigatória nos demais graus de jurisdição, na forma do artigo 927, III, do CPC.

Portanto, é razoável supor que a estatura constitucional do direito material em discussão possa mitigar, inclusive, certas prerrogativas processuais deferidas à Fazenda Pública. Em casos assim, as prerrogativas podem se assemelhar a verdadeiros privilégios processuais, incompatíveis com o princípio da isonomia³.

Vale também acrescentar que o próprio Código de Processo Civil permite ao juiz “dilatatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à

² “DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. RESOLUÇÃO Nº 8/STJ. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. AUSÊNCIA DE PROVA MATERIAL PARA COMPROVAR O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURAL. CARÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO DO PROCESSO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, DE MODO QUE A AÇÃO PODE SER REPROPOSTA, DISPONDO A PARTE DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA COMPROVAR O SEU DIREITO. RECURSO ESPECIAL DO INSS DESPROVIDO. 1. Tradicionalmente, o Direito Previdenciário se vale da processualística civil para regular os seus procedimentos, entretanto, não se deve perder de vista as peculiaridades das demandas previdenciárias, que justificam a flexibilização da rígida metodologia civilista, levando-se em conta os cânones constitucionais atinentes à Seguridade Social, que tem como base o contexto social adverso em que se inserem os que buscam judicialmente os benefícios previdenciários. 2. As normas previdenciárias devem ser interpretadas de modo a favorecer os valores morais da Constituição Federal/1988, que prima pela proteção do Trabalhador Segurado da Previdência Social, motivo pelo qual os pleitos previdenciários devem ser julgados no sentido de amparar a parte hipossuficiente e que, por esse motivo, possui proteção legal que lhe garante a flexibilização dos rígidos institutos processuais. Assim, deve-se procurar encontrar na hermenêutica previdenciária a solução que mais se aproxime do caráter social da Carta Magna, a fim de que as normas processuais não venham a obstar a concretude do direito fundamental à prestação previdenciária a que faz jus o segurado. 3. Assim como ocorre no Direito Sancionador, em que se afastam as regras da processualística civil em razão do especial garantismo conferido por suas normas ao indivíduo, deve-se dar prioridade ao princípio da busca da verdade real, diante do interesse social que envolve essas demandas. 4. A concessão de benefício devido ao trabalhador rural configura direito subjetivo individual garantido constitucionalmente, tendo a CF/88 dado primazia à função social do RGPS ao erigir como direito fundamental de segunda geração o acesso à Previdência do Regime Geral; sendo certo que o trabalhador rural, durante o período de transição, encontra-se constitucionalmente dispensado do recolhimento das contribuições, visando à universalidade da cobertura previdenciária e a inclusão de contingentes desassistidos por meio de distribuição de renda pela via da assistência social. 5. A ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial, conforme determina o art. 283 do CPC, implica a carência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo, impondo a sua extinção sem o julgamento do mérito (art. 267, IV do CPC) e a consequente possibilidade de o autor intentar novamente a ação (art. 268 do CPC), caso reúna os elementos necessários à tal iniciativa. 6. Recurso Especial do INSS desprovido. (RESP 1352721/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 28.4.2016). Os artigos citados são do CPC/1973 e correspondem aos artigos 320, 485, IV e 486 do CPC/2015.

³ A respeito dessa dicotomia prerrogativas/privilégios da Fazenda Pública, BUENO, 2022, p. 46 e seguintes.

tutela do direito” (artigo 139, VI). O artigo 190, ao tratar dos denominados “negócios jurídicos processuais”, também autoriza que as partes possam estipular “mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo”.

Tais normas reconhecem, assim, que as particularidades da relação jurídica de direito material possam levar a uma mitigação das regras processuais. Em nosso entender, tal possibilidade não se esgota com os casos explicitamente indicados nesses dispositivos, assumindo a feição de verdadeira **norma-princípio**.

3 A FAZENDA PÚBLICA E O ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA NO CPC

O ônus da impugnação específica é instituto bastante tradicional no direito processual civil brasileiro. Na dicção do artigo 341 do CPC, já citado, atribui-se ao réu, ao oferecer sua contestação, o ônus de impugnar a veracidade dos fatos narrados na inicial.

Há um claro paralelismo entre a necessidade de que o autor, na petição inicial, exponha os fatos que alicerçam seu pedido (artigo 319, III, do CPC), e o ônus que se atribui ao réu de impugnar tais fatos, sob pena de se considerar **verdadeiras** tais alegações de fato. Trata-se de uma materialização evidente, no plano da lei, da garantia constitucional do contraditório (artigo 5º, LV, da Constituição Federal de 1988), bem como do princípio da igualdade processual. É uma expressão, portanto, da ideia da **paridade de armas** que o artigo 7º do CPC tão didaticamente expõe⁴.

Como bem reconhece a doutrina, esta presunção de veracidade é meramente **relativa**, pois pode ser afastada por outros elementos de fato provados nos autos, inclusive se produzidos pelo próprio autor. Além disso, tal presunção aplica-se relativamente aos **fatos**, mas não às **consequências jurídicas** extraídas a partir desses fatos (BUENO, 2017, p. 56). Portanto, mesmo que o réu não tenha se desincumbido do ônus de impugnar especificamente os fatos alegados pelo autor, isto não levará automaticamente à procedência do pedido.

O cumprimento (ou não) desse ônus também tem a importante consequência de **delimitar os fatos controversos**, de que decorrem (ao menos) dois efeitos processuais práticos: em primeiro lugar, **circunscreve os fatos sobre os quais irá recair a atividade probatória**, mediante delimitação a ser realizada por ocasião da decisão de saneamento e organização do processo (artigo 357, II do CPC). Tendo-se presente a ideia de que “não dependem de prova os fatos ... admitidos no processo como incontroversos” (artigo 374, III, do CPC), a presunção de veracidade decorrente do descumprimento daquele ônus abreviaria significativamente a instrução processual. Além disso, o descumprimento daquele ônus leva à possibilidade de concessão da **tutela provisória de evidência**, na hipótese do artigo 311, IV, do CPC⁵.

⁴ “Art. 7º É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório”.

⁵ “Art. 311. A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando: [...] IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável. [...] Art. 357. Não ocorrendo nenhuma das hipóteses deste Capítulo, deverá o juiz,

Nos casos em que a Fazenda Pública é parte na relação processual, a interpretação tradicional que se faz é que a ela **não se aplica tal ônus**, por se tratar de ente que tutela em Juízo **direitos indisponíveis**. O raciocínio é, digamos, circular: o CPC estabelece que o ônus da impugnação específica não se aplica se não for admissível a **confissão** a respeito daquele fato (artigo 341, I); não cabe **confissão sobre direitos indisponíveis** (artigo 392); logo, se a Fazenda Pública tutela **direitos indisponíveis** (pois pertencentes a toda coletividade), não cabe **confissão**, nem tem ela o ônus de impugnar especificamente os fatos narrados na petição inicial (TALAMINI, 2019,; CUNHA, 2021).

A mesma linha de justificativa é adotada quando se trata de não atribuir à Fazenda Pública os **efeitos da revelia**. Mesmo quando a Fazenda Pública é revel (quando não contesta, por exemplo), a ela não se aplicariam os efeitos da revelia, na forma dos artigos 344 e 345, II, do CPC⁶.

Tal linha de pensamento está refletida em inúmeros julgados⁷ e espelha uma interpretação da lei processual que está a merecer uma reflexão renovada, à luz da realidade forense colhida pela vigência do Código de Processo Civil de 2015.

Vê-se que tal solução vem sendo alcançada a partir de uma interpretação sistemática do Código, que supõe o cotejo de diversos preceitos (ou textos normativos) para formação de uma única norma. Isto é, alcança-se um resultado interpretativo mediante uso de uma das técnicas mais recomendadas pela Hermenêutica, que enfatiza a necessidade de uma análise do **todo**, daquele sistema ou subsistema normativo, com a melhor forma de se chegar a um resultado interpretativo adequado (MAXIMILIANO, 1961; FERRAZ JR., 2019).

Embora a interpretação sistemática seja, de fato, a mais segura para evitar compreensões parciais ou inadequadas das normas jurídicas, temos aqui um raro exemplo em que a conjugação de diferentes dispositivos legais, a pretexto de identificar a norma jurídica, acaba por conduzir a um resultado interpretativo que não foi desejado pelo legislador e, em particular, resultou incompatível com o sistema processual instituído pelo Código de 2015. Quando menos, tal interpretação não é compatível com as características de um Direito Processual Previdenciário (ou de um Direito Processual Civil ajustado às causas previdenciárias). É o que se verá em seguida.

4 A DECISÃO JUDICIAL COMO CONCLUSÃO DE UM PROCESSO COLABORATIVO

O Código de Processo Civil enuncia, com bastante clareza, que “todos os sujeitos

em decisão de saneamento e de organização do processo: [...] II - delimitar as questões de fato sobre as quais recairá a atividade probatória, especificando os meios de prova admitidos; [...]”.

⁶ “Art. 344. Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor. Art. 345. A revelia não produz o efeito mencionado no art. 344 se: [...] II - o litígio versar sobre direitos indisponíveis; [...]”.

⁷ Nesse sentido, STJ, AGRESP 1187684, Rel. Min. Humberto Martins, DJE 29.5.2012; TRF 1ª Região, AC 0024045-45.1996.4.01.0000, Rel. Rogéria Maria Castro Debelli, DJ 29.10.2008; TRF 2ª Região, ApCiv 0001993-57.2010.4.02.5102, Rel. Des. Federal Guilherme Bollorini Pereira, DJ 08.9.2014; TRF 3ª Região, ApCiv 5000037-21.2018.4.03.6133, Rel. Des. Federal Inês Virgínia Prado Soares, DJe 05.8.2021; RemNecCiv 0113796-57.1999.4.03.9999, Rel. Des. Federal Consuelo Yoshida, e-DJF3 15.3.2010, p. 840; ApCiv 0035799-75.2011.4.03.9999, Rel. Des. Federal Otávio Peixoto Junior, e-DJF3 30.10.2019.

do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (artigo 6º). Trata-se de preceito inserido dentre as “normas fundamentais do processo civil”, instituindo, a um só tempo, um **modelo** e um **princípio**. É um modelo ao estabelecer a organização das tarefas de todos aqueles que tomam parte na relação processual. Como princípio jurídico, estabelece uma finalidade a ser perseguida por esses mesmos atores (MITIDIERO, 2017).

Daí decorre a conclusão de que a própria decisão judicial é construída a partir de um processo colaborativo, que exige atuação proativa de todos os partícipes. Nestes termos, não parece ser compreensível a conduta de alguns membros do Ministério Público, que, por exemplo, deixam de oferecer pareceres em mandados de segurança, sob a alegação de que a causa em discussão não tem relação com suas finalidades institucionais. Se a Lei nº 12.016/2009 estabelece a intervenção obrigatória do Ministério Público, o dever de colaboração iria exigir uma manifestação expressa quanto ao mérito (PIRES, 2023).

Por identidade de razões, não se defere ao réu, mesmo Fazenda Pública, a possibilidade de adotar uma postura comodista, que procura atribuir ao Juiz a tarefa de promover sua “defesa em Juízo”. Trata-se de conduta que desequilibra a relação processual e leva a distorções como as contestações “padrão” depositadas nas Secretarias das Varas Federais (e Juizados Especiais Federais). Esses modelos padronizados acabam sendo anexados aos autos pelos próprios serventuários da Justiça, sendo um tipo de contraditório meramente figurativo. Este proceder ainda leva a outra distorção: as razões de fato e de direito que deveriam estar na contestação acabam sendo inseridas **apenas na apelação** (ou no **recurso inominado** dos JEFs). Algumas dessas alegações são realmente relevantes e, não raro, podem levar à declaração de nulidade da sentença. Enfim, o prejuízo é significativo.

A estruturação da Advocacia Pública, três décadas e meia desde a vigência da Constituição de 1988, já não é mais compatível com um tipo de “paternalismo judiciário” em favor da Fazenda Pública, em particular quando em discussão direitos fundamentais (como é o caso da Previdência Social, como visto).

Como ensina Fredie Didier Jr., referindo-se ao ônus da impugnação específica:

Não há razão para dispensar os advogados públicos deste ônus, até mesmo por uma questão ética: ao advogado particular cabe a tarefa de manifestar-se precisamente sobre o que afirma a parte adversária; o advogado público, qualificado após a aprovação em concursos públicos concorridíssimos, poderia, simplesmente, não manifestar-se sobre as afirmações da parte adversária, sem qualquer consequência... **O papel do advogado na construção da decisão judicial justa não pode ser desprezado; a incidência da regra aos advogados entes públicos seria verdadeira *capitis deminutio* desses profissionais.** (DIDIER Jr, 2009, p. 514, grifo nosso).

Portanto, quer nas causas envolvendo particulares, quer a Fazenda Pública, o dever de colaboração é uma exigência inafastável.

5 A NECESSÁRIA REVISÃO DO ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA NAS CAUSAS PREVIDENCIÁRIAS

A partir das noções apresentadas nos itens anteriores, cremos ter chegado o momento de revisitar aquelas compreensões mais tradicionais a respeito do tema.

Veja-se que alguns autores têm assentado que **nem todos os direitos titularizados pela Fazenda Pública têm natureza de indisponíveis**. Estas conclusões decorrem da distinção clássica entre **interesse público primário** (da coletividade) e o **interesse público secundário** ou **estatal** (da pessoa jurídica de direito público interno) (MARINONI *et al*, 2016; DIDIER JR., 2009, p. 492). Assim, só seriam verdadeiramente indisponíveis os direitos relacionados com o interesse público primário.

Ora, nas causas previdenciárias, o interesse da Fazenda Pública tem um caráter predominantemente **patrimonial** e, nessa medida, muito mais estatal do que coletivo. É certo que o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência foi elevado à categoria de princípio constitucional (artigos 40 e 201 da Constituição de 1988). Mas se trata de diretriz claramente imposta ao legislador para efeito de instituir os benefícios e suas respectivas fontes de custeio.

Assim, é razoável sustentar que o interesse do INSS em discussão não é verdadeiramente indisponível e, nessa medida, não afastaria o ônus da impugnação específica.

Mesmo que afastada tal tese, o próprio Código de Processo Civil, interpretado corretamente, sinaliza no mesmo sentido. É que o artigo 341, parágrafo único, ao indicar os casos em que não se aplica o ônus da impugnação especificada, menciona apenas o **defensor público**, o **advogado dativo** e o **curador especial**. Trata-se de um verdadeiro **silêncio eloquente**: quisesse a lei incluir a Fazenda Pública (ou seus procuradores), por qual razão não o teria feito expressamente?

Observe-se que há uma comunhão de situações de fato que congrega os profissionais indicados explicitamente por esta regra: de fato, tanto o defensor público (inclusive quando atua como curador especial) como o advogado dativo patrocinam interesses de pessoas carentes, quando não de pessoas com as quais não mantêm qualquer contato (caso dos citados por edital, por exemplo). Também é notório que as defensorias públicas têm uma estrutura de apoio e condições de trabalho muito mais difíceis do que a generalidade dos órgãos da Advocacia Pública⁸. Tais razões justificam a dispensa legal do ônus da impugnação específica, orientação que não se estende, pelos fundamentos já vistos, à Advocacia Pública.

Vale ainda observar que, pelas mais diversas razões, a jurisprudência tem exigido da Fazenda Pública, em grau de recurso, o ônus de impugnar todos os fundamentos da decisão judicial recorrida, por força do que habitualmente se denomina “dialeticidade recursal”⁹. Tal entendimento restritivo tem se aplicado mesmo diante da amplitude do

⁸ Estas deficiências estruturais da Defensoria Pública já levaram o STF, inclusive, a reconhecer a constitucionalidade de certas prerrogativas de seus membros, fazendo uso da técnica de julgamento da “lei ainda constitucional” (HC 70.154/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 01.7.1993; RE 135.328, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 20.4.2001).

⁹ STF, AI 631.672 AgR-segundo, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 30.10.2012; HC 209857 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 02.6.2022.

âmbito da devolução fixado no artigo 1.013, §§ 1º e 2º, do CPC, relativamente ao recurso de apelação¹⁰ e muito embora o artigo 1.002 do Código seja explícito ao admitir que as decisões judiciais sejam impugnáveis “no todo ou em parte”. Este grau de exigência decorre muito mais de uma construção jurisprudencial do que da lei e, por similitude de razões, poderá ser aplicada às questões de fato e ao ônus de impugnação fixado no artigo 341 do CPC.

6 CONCLUSÕES

1. Discute-se no âmbito da doutrina a respeito da existência de um Direito Processual Previdenciário como ramo autônomo do conhecimento jurídico. Posições respeitáveis reconhecem tal autonomia, ou, quando menos, a necessidade de uma interpretação das regras processuais à luz da natureza do direito material em discussão.

2. O direito à previdência social tem a estatura de direito fundamental social e goza do regime jurídico próprio dos direitos e garantias fundamentais. Neste regime jurídico, chama a atenção a aplicação do princípio de hermenêutica da máxima efetividade. Por força deste princípio, deve-se interpretar um direito fundamental de forma a atribuir a este a maior efetividade possível. Para alcançar essa máxima efetividade, é possível mitigar o rigor das regras processuais, inclusive das prerrogativas da Fazenda Pública, para que estas não se transformem em verdadeiros privilégios ofensivos à isonomia.

3. O ônus da impugnação específica (ou “especificada”) é instituto tradicional do Direito Processual Civil, que impõe ao réu que, ao contestar o feito, se manifeste “precisamente sobre as alegações de fato constantes da inicial” (artigo 341 do CPC). Este ônus tem um paralelismo com o dever do autor de indicar, na petição inicial, os fatos que alicerçam seu pedido (artigo 319, III, do CPC).

4. O descumprimento do ônus tem, como consequência, a presunção da veracidade das alegações de fato contidas na petição inicial. Esta presunção é relativa e se aplica apenas aos fatos, não às consequências jurídicas extraídas a partir desses fatos. Logo, o descumprimento do ônus não levará automaticamente à procedência do pedido.

5. O cumprimento (ou descumprimento) desse ônus também delimita os fatos controvertidos, o âmbito da atividade probatória e poderá autorizar a concessão da tutela provisória de evidência (artigo 311, IV, do CPC).

6. O entendimento tradicional da doutrina e da jurisprudência é de que tal ônus não pode ser imposto à Fazenda Pública (incluindo o INSS), dado que esta tutela direitos indisponíveis, sobre os quais não cabe a confissão. Similitude de orientação que se aplica aos efeitos da revelia.

7. A decisão judicial deve ser construída como conclusão de um processo colaborativo. A colaboração no processo é instituída como um modelo de organização

¹⁰ “Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada. § 1º Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado. § 2º Quando o pedido ou a defesa tiver mais de um fundamento e o juiz acolher apenas um deles, a apelação devolverá ao tribunal o conhecimento dos demais”. Acrescente-se que o artigo 932, III, do CPC, autoriza que o relator não conheça de recurso “que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida”. Este preceito, sintomaticamente, não menciona “todos” os fundamentos.

e um princípio a ser alcançado por todos os atores da relação processual. Em consequência, não se defere ao réu, mesmo Fazenda Pública, o direito de assumir uma postura comodista e de transferir ao Juízo a tarefa de promover sua defesa em Juízo. A boa estruturação da Advocacia Pública, ao longo de décadas, exige que se abandonem comportamentos de “paternalismo judiciário” em favor da Fazenda Pública.

8. É necessária uma revisão da concepção tradicional quanto ao ônus da impugnação específica para a Fazenda Pública, quer para reconhecer que nem todos os direitos que tutela são indisponíveis, quer para concluir que sequer o CPC dispensa tal ônus de forma expressa. O elevado grau de exigência da jurisprudência quanto à impugnação específica dos fundamentos das decisões judiciais, quando da interposição de recursos, pode ser perfeitamente aplicado às questões de fato a serem impugnadas em contestação.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. Anotações propedêuticas de Direito Financeiro. **Doutrinas essenciais de Direito Constitucional**. v. 6, p. 109-140, 2011.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Comentários ao Código de Processo Civil** (arts. 318 a 538). v. 2. São Paulo: Saraiva, 2017.

BUENO, Cássio Scarpinella, **Manual do Poder Público em Juízo**. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à Ciência do Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito** (técnica, decisão, dominação). 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 7. ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961.

MITIDIERO, Daniel. Princípio da colaboração. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/206/edicao-1/principio-da-colaboracao>. Acesso em: 08 dez. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

PIRES, Renato Barth. **Mandado de segurança em matéria previdenciária**. 5. ed., Salvador: Juspodivm, 2023.

SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 7ª ed., Curitiba: Alteridade, 2018.

SERAU JR, Marco Aurélio. **Curso de processo judicial previdenciário**. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

SERAU JR, Marco Aurélio. **Seguridade social e direitos fundamentais**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

TALAMINI, Eduardo. A (in) disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em Juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória). **Revista de Processo**, v. 264/2019, p. 83-103, fev. 2017.

Data de submissão: 16 mar. 2023. Data de aprovação: 14 abr. 2023.