



Centro Universitário de Brasília — UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais — FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**JULIANNA DA CUNHA CARVALHO**

**O ANTAGONISMO DA PRERROGATIVA DA FAZENDA PÚBLICA DE NÃO  
SUJEIÇÃO AO ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA APLICADA AO  
PROCESSO PREVIDENCIÁRIO**

**BRASÍLIA  
2020**

**JULIANNA DA CUNHA CARVALHO**

**O ANTAGONISMO DA PRERROGATIVA DA FAZENDA PÚBLICA DE NÃO  
SUJEIÇÃO AO ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA APLICADA AO  
PROCESSO PREVIDENCIÁRIO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professora MSc. Thais Maria Riedel de Resende Zuba

**BRASÍLIA  
2020**

**JULIANNA DA CUNHA CARVALHO**

**O ANTAGONISMO DA PRERROGATIVA DA FAZENDA PÚBLICA DE NÃO  
SUJEIÇÃO AO ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA APLICADA AO  
PROCESSO PREVIDENCIÁRIO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professora MSc. Thaís Maria Riedel de Resende Zuba

**Brasília, de de 2020.**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professora Orientadora  
MSc. Thaís Maria Riedel de Resende Zuba**

---

**Professor Avaliador**

Dedico este trabalho aos meus pais, Jackeline e César, que me apoiaram sem cessar por toda a minha caminhada e me deram forças para prosseguir quando mais precisei.

## RESUMO

Este trabalho possui por escopo demonstrar a necessidade de uma normatividade própria ao processo previdenciário a partir da problemática inerente à prerrogativa de não sujeição ao ônus da impugnação específica dos fatos de que dispõe o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, na qualidade de Fazenda Pública, inserto no polo passivo de uma lide de natureza previdenciária. Para tanto, com alicerce no ordenamento jurídico, jurisprudência e doutrina, são explanados alguns conceitos considerados necessários à compreensão do que é a prerrogativa apontada, as justificativas para sua existência e seus efeitos no processo previdenciário em relação ao cidadão com quem litiga, em busca de concluir pela sua legitimidade ou não. Os resultados obtidos remetem à conclusão de que o tratamento desigual dispensado ao INSS através da prerrogativa em comento é anacrônico e atrai a violação à princípios intrínsecos ao devido processo legal, tais como a isonomia, cooperação e boa-fé processual, bem como à tutela jurisdicional adequada, pelo que urge a necessidade de normatividade própria ao processo previdenciário em função das peculiaridades da lide previdenciária. Os avanços obtidos nessa área ainda são pequenos se comparados à sua importância para a seara previdenciária, razão pela qual emerge a utilidade prática deste ensaio.

**Palavras-Chave:** Processo Previdenciário. Fazenda Pública. Prerrogativas. Impugnação específica. Revelia. Efeito material. Isonomia. Cooperação processual.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 A SEGURIDADE E A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>8</b>
1.1 BREVE HISTÓRICO .....	9
1.2 SUJEITOS DA RELAÇÃO PREVIDENCIÁRIA.....	11
1.2.1 O INSS .....	11
1.2.2 O SEGURADO .....	12
1.2.3 OS DEPENDENTES.....	13
1.3 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS .....	14
1.4 A RELAÇÃO COM DIREITO DO TRABALHO .....	15
<b>2 O PROCESSO PREVIDENCIÁRIO JUDICIAL .....</b>	<b>18</b>
2.1 ESTRUTURA DO PROCESSO .....	19
2.2 AUTONOMIA E REGRAMENTO .....	20
2.3 O PROCESSO JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE CONCRETUDE DO DIREITO MATERIAL PREVIDENCIÁRIO.....	20
2.4 O INSS COMO FAZENDA PÚBLICA.....	22
<b>3 AS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA.....</b>	<b>25</b>
3.1 FUNDAMENTOS DAS PRERROGATIVAS.....	26
3.2 PRERROGATIVA X PRIVILÉGIO.....	29
3.3 PRINCIPAIS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA .....	30
3.4 PRERROGATIVAS CONFERIDAS AO JURISDICIONADO.....	31
<b>4 A PRERROGATIVA DE NÃO SUJEIÇÃO AO ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA APLICADA AO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO .....</b>	<b>33</b>
4.1 O ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA E O EFEITO MATERIAL DA REVELIA.....	34
4.2 O ANTAGONISMO DA PRERROGATIVA.....	36
4.2.1 A INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA ISONOMIA.....	37
4.2.2 A VIOLAÇÃO À BOA-FÉ, COOPERAÇÃO E TUTELA JURISDICIONAL ADEQUADA E EFETIVA .....	44
4.3 A VULNERABILIDADE NA RELAÇÃO PROCESSUAL PREVIDENCIÁRIA .....	49
4.4 A NECESSIDADE DE UMA NORMATIVIDADE PRÓPRIA AO PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO .....	52

**CONSIDERAÇÕES FINAIS.....55**

**REFERÊNCIAS .....58**

## INTRODUÇÃO

O INSS, na condição peculiar de Fazenda Pública, dispõe de uma série de benefícios processuais denominados prerrogativas. Essas prerrogativas constituem tratamento diferenciado no processo, mais brando, e tem por objetivo, em última análise, proteger os interesses da coletividade.

Sem deter-se na análise pormenorizada de cada uma das prerrogativas conferidas à Fazenda Pública, por não constituir o objeto deste ensaio, debruçar-se-á na prerrogativa de não sujeição ao ônus de impugnação específica, prevista no art. 341, I do Código Processual Civil vigente, com o fito de examinar se tal vantagem, aplicada ao processo previdenciário, constitui de fato uma prerrogativa ou um privilégio processual desarrazoado.

Nesse norte, a partir da exposição de conceitos de diferentes correntes doutrinárias e jurisprudenciais, procurar-se-á saber se as razões que outrora serviram de base racional para a desequiparação da Fazenda Pública face ao particular ainda encontram justificativa diante do nosso ordenamento constitucional, no qual sobreleva-se a isonomia como princípio cardinal.

Para tanto, serão explicados no primeiro capítulo conceitos essenciais inerentes à relação previdenciária, tais como quem são os sujeitos desse vínculo, o objeto do Direito e Processo Previdenciário, bem como a sua relação com o Direito do Trabalho, a fim de contextualizar a própria relação previdenciária.

No segundo capítulo serão tecidas, ainda, algumas considerações acerca do Processo Previdenciário, salientando a sua importância na concretude do direito material, e evidenciando a posição processual do INSS na condição peculiar de Fazenda Pública.

O terceiro capítulo abordará as prerrogativas da Fazenda Pública de forma genérica, além de conceituar o termo prerrogativa e diferenciá-la de um privilégio. Outrossim, será explanado o contexto histórico dessas prerrogativas da Fazenda Pública, expondo suas finalidades e razões apontadas pela doutrina como legitimadoras.

Por fim, no quarto capítulo será explicado no que consiste o ônus da impugnação especificada dos fatos na contestação, a fim de que seja possível compreender a prerrogativa *in genere* de não sujeição a esse ônus, as razões que a legitimaram e, por conseguinte, verificar a sua compatibilidade com o processo previdenciário à luz do princípio da isonomia.

## 1 A SEGURIDADE E A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O Estado protege seus cidadãos de eventos que tenham a disposição para comprometer sua capacidade de assegurarem, por si próprios, sua independência social, de forma a providenciar recursos para manter o seu mínimo existencial e, por conseguinte, sua dignidade humana. Jaz um sistema, assim, de proteção social.<sup>1</sup>

A Seguridade Social no Brasil, prevista no art. 194, caput, da Constituição Federal, constitui o conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social<sup>2</sup>. O Estado, pelo conceito, é responsável pela criação e manutenção de uma rede protetiva, capaz de atender aos anseios e necessidades básicas de sobrevivência e proteção da qualidade de vida dos cidadãos.<sup>3</sup>

É dizer que eventos como o desemprego, a velhice, a morte, a prisão, a infância, a doença, a maternidade e a invalidez, assim entendidos como riscos sociais, podem impedir temporária ou definitivamente que as pessoas laborem para angariar recursos financeiros para atender às suas necessidades básicas e de seus dependentes, sendo dever do Estado Social de Direito intervir quando se fizer necessário, a fim de promover a ordem social.<sup>4</sup>

Nesse ínterim, o objetivo é estabelecer a justiça social mediante a assistência e redistribuição de renda aos menos favorecidos, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna quando do advento de um desses eventos inerentes à inexistência de condições de subsistência por conta própria, como quando ocorre a perda da capacidade laborativa.<sup>5</sup>

O Brasil, nos termos dos arts. 1º, IV e 193 da Constituição Federal de 1988, é uma nação que tem o trabalho como valor social<sup>6</sup>, já que a contraprestação pelo labor é o que garante tanto ao indivíduo quanto aos seus dependentes as condições de sobrevivência. Quando a sua força de trabalho e manutenção da capacidade laborativa são ameaçadas pelo advento de um

---

<sup>1</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 44.

<sup>2</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 21 de mai. 2020.

<sup>3</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013. p. 5.

<sup>4</sup> AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 25.

<sup>5</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 13.

<sup>6</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 29 de mai. 2020.

dos riscos sociais, o indivíduo tende à miséria, sendo esta a razão de existir, portanto, da Previdência Social.<sup>7</sup>

A Previdência Social, enquanto inserida na Seguridade Social, é, por excelência, o fundo de proteção responsável pelo fornecimento de amparo aos trabalhadores a despeito dos riscos e necessidades sociais a que estão sujeitos<sup>8</sup>. O sistema resulta em uma ampla cobertura de proteção que se realiza através do ingresso compulsório e por meio da diferenciação de regras de acesso, as quais permitem alargar a cobertura beneficiária.<sup>9</sup>

## 1.1 BREVE HISTÓRICO

Aponta-se como o marco inicial mundial da Previdência Social a edição da Lei dos Seguros Sociais, na Alemanha, em 1883, perpetrada pelo chanceler Otto Von Bismarck, que criou o seguro-doença, seguido de outras normas que instituíram o seguro acidente de trabalho (1884), o de invalidez (1889) e o de velhice (1889), em decorrência de grandes pressões sociais da época.<sup>10</sup>

No Brasil, por sua vez, prevalece doutrinária e majoritariamente o entendimento de que a previdência social nasceu com o advento da Lei Eloy Chaves, em 1923 (Decreto-lei 4.682), responsável pela criação das “Caixas de Aposentadoria e Pensões para os ferroviários”, a serem mantidas pelas empresas, pois à época os ferroviários eram numerosos e formavam uma forte categoria profissional.<sup>11</sup> Assim, diante das manifestações desses trabalhadores, a medida foi tomada a fim de atenuar esse setor, tido por importante e estratégico à época.<sup>12</sup>

Há quem diga, contudo, que a Previdência pública brasileira apenas iniciou-se em 1933, através do Decreto 22.872, que criou o Instituto de Previdência dos Marítimos – IAPM, uma vez que era gerida pela Administração Pública. Posteriormente, foram surgindo os Institutos dos comerciários e bancários (1934); dos industriários (1936); dos servidores do estado e dos empregados de transportes e cargas (1938).<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 13.

<sup>8</sup> BALERA, Wagner. **Direito Previdenciário**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 27

<sup>9</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013. p. 27/28.

<sup>10</sup> AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 166.

<sup>11</sup> AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 168.

<sup>12</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 38. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 46

<sup>13</sup> AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 169.

A Constituição de 1934 deu a sua contribuição ao prever o tríplice custeio da previdência social, mediante recursos oriundos do Poder Público, dos trabalhadores e das empresas, “passando, em termos constitucionais, do plano apenas da assistência social para o seguro social, lançando mão da expressão Previdência”.<sup>14</sup>

Ainda na vigência da Constituição brasileira de 1946 - a primeira delas a empregar expressamente o termo “previdência social” em seu texto -, foi criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social, bem como promulgada a Lei 3.807/60, conhecida por Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), diploma responsável pela unificação dos planos de benefícios, dando azo ao início do processo de universalização da Previdência Social no Brasil.<sup>15</sup>

A propósito, em seu art. 157, XVI já fora consagrada a forma tríplice de custeio da previdência “mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte”, assaz repetida nas constituições subsequentes.<sup>16</sup>

Em 1977 foi promulgada a Lei 6.439/77, que criou o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social -, que alterou a organização estrutural da previdência social brasileira, de modo a racionalizar e simplificar o funcionamento dos órgãos.<sup>17</sup>

Dentre outros marcos históricos, finalmente, em 1988, a Constituição Federal evoluiu o que se tinha para a Seguridade Social, sistema nacional que engloba a Assistência, a Previdência Social e a Saúde Pública, contemplando as regras e princípios basilares que regulam a previdência brasileira.<sup>18</sup>

Em 1990 foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal que passou a ser responsável pela arrecadação, pagamento de benefícios e prestação de serviços aos segurados e dependentes no Regime Geral de Previdência Social – RGPS.<sup>19</sup>

Em 1991 foram publicadas as Leis 8.213/91 e 8.212/91, seguidas pelo Decreto 3.048/99, cujos conteúdos tratam, respectivamente, dos benefícios e serviços da Previdência,

---

<sup>14</sup>AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 169.

<sup>15</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 102.

<sup>16</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 38. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 41.

<sup>17</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 102.

<sup>18</sup> AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 171.

<sup>19</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 104.

do custeio da Seguridade Social, e sua regulamentação, consubstanciando diplomas que até hoje vigoram, inobstante as diversas alterações.<sup>20</sup>

## 1.2 SUJEITOS DA RELAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Os sujeitos que dão azo à relação previdenciária do Regime Geral de Previdência Social são o INSS, que figura como a entidade responsável por gerenciar as prestações da Previdência Social; o segurado da Previdência Social, que pode ser filiado ao sistema compulsória ou facultativamente, bem como os eventuais dependentes desses segurados.

### 1.2.1 O INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, como visto, possui natureza jurídica de autarquia federal, com a função precípua - mas não exclusiva - de gerenciar o Plano de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Compete ao INSS, assim, a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do RGPS, cuja organização encontra-se no artigo 201 da Constituição Federal.<sup>21</sup>

O INSS obteve autorização de criação dada pela Lei 8.029/90, sendo vinculado inicialmente ao Ministério da Previdência Social, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

No entanto, com o advento da Lei 13.341/16, o INSS restou transferido para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, sendo o então Ministério do Trabalho e Previdência Social reduzido para tão somente Ministério do Trabalho.

Atualmente, o INSS é autarquia vinculada ao Ministério da Economia através da Secretaria da Previdência, com as funções precípua de arrecadação, pagamento e prestação de serviços aos segurados e demais interessados no que diz respeito ao RGPS.

O INSS caracteriza-se, portanto, como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. Dessa forma, em regra, em eventual pretensão

---

<sup>20</sup> BALERA, Wagner. **Direito Previdenciário**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 27.

<sup>21</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 21 mai. 2020. AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 255.

resistida do cidadão pelo INSS, este será o legitimado passivo para ações judiciais que, por sua vez, são de competência da Justiça Federal, por força do art. 109, I, da Constituição Federal.<sup>22</sup>

### 1.2.2 O SEGURADO

A ideia de segurado é proveniente do contrato de seguro do Direito Civil, através do qual, mediante o pagamento do prêmio, o contratante estará coberto contra determinados riscos.<sup>23</sup> No âmbito do RGPS há dois grandes grupos de segurados: os obrigatórios e os facultativos.

Como observam Castro e Lazzari, são segurados obrigatórios e facultativos do Regime Geral de Previdência Social, respectivamente:

[...] a pessoa física que exerce atividade remunerada, efetiva ou eventual, de natureza urbana ou rural, com ou sem vínculo de emprego, a título precário ou não, bem como aquele que a lei define como tal, observadas, quando for o caso, as exceções previstas no texto legal, ou que exerceu alguma atividade das mencionadas acima, no período imediatamente anterior ao chamado “período de graça”. Também é segurado aquele que, sem exercer atividade remunerada, se filia facultativamente e espontaneamente à Previdência Social, contribuindo para o custeio das prestações sem estar vinculado obrigatoriamente Regime Geral de Previdência Social – RGPS ou a outro regime previdenciário qualquer (art. 14 da Lei de Custeio e art. 13 da Lei de Benefícios).<sup>24</sup>

Constituem pressupostos básicos para a configuração da condição de segurado obrigatório, assim, ser pessoa física, no exercício de atividade laboral remunerada e lícita. Se encaixilham neste grupo as pessoas de quem a lei exige a participação no custeio, nos termos do art. 195, II da Constituição Federal de 1988<sup>25</sup>, exceto servidores públicos efetivos e militares, cuja cobertura se dá por regimes próprios de Previdência Social, institutos diversos do abordado no presente estudo.

---

<sup>22</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 21 mai. 2020. AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 1269.

<sup>23</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 38. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 142.

<sup>24</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 245.

<sup>25</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 21 mai. 2020.

Esse grupo de filiação obrigatória ao sistema, nos termos do artigo 12 da Lei 8.212/91 e artigo 11 da Lei 8.213/91, engloba os indivíduos enquadrados nos conceitos de empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, segurado especial e contribuinte individual.<sup>26</sup>

Assim, o exercício de atividade laborativa remunerada, em regra, filia compulsoriamente ao RGPS a pessoa física, que passa a verter contribuições ao sistema, o que se justifica na ideia de solidariedade social.<sup>27</sup>

Segurados facultativos, por sua vez, são aqueles que não se emolduram na categoria de segurados obrigatórios e que, “sem exercer atividade remunerada, se filia facultativamente e espontaneamente à Previdência Social, contribuindo para o custeio das prestações”<sup>28</sup>. Em outras palavras, são os que mesmo não se enquadrando em nenhum regime previdenciário, desejam usufruir da proteção previdenciária. Entre outros, é admitida a filiação como segurado facultativo de donas de casa, estudantes e síndico não remunerado de condomínio.

Portanto, como decorrência do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, qualquer pessoa que possua mais de 16 anos que não exerça atividade que o vincule ao RGPS ou a regime próprio, pode volitivamente verter contribuições à Previdência como segurado facultativo e desfrutar dos benefícios dessa natureza.<sup>29</sup>

### 1.2.3 OS DEPENDENTES

Os dependentes são possíveis beneficiários das prestações do RGPS em razão do vínculo familiar que mantêm com os segurados do regime<sup>30</sup>. Objetivamente, nos termos do art. 16 da Lei 8.213/91, os dependentes são divididos em três classes, que possuem essa categorização pela prioridade que lhes compreende, no sentido de que a existência de

---

<sup>26</sup> BRASIL. **Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL. **Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2020.

<sup>27</sup> AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 247

<sup>28</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 245.

<sup>29</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 283.

<sup>30</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 311.

dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes.<sup>31</sup>

A primeira classe engloba o cônjuge, companheiro/companheira, filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave. A segunda classe pertence aos pais e a terceira envolve o irmão não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

Referidos indivíduos podem ser beneficiários de pensão por morte, auxílio-reclusão, serviço social e reabilitação profissional.

### 1.3 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

O reconhecimento do indivíduo como segurado do Regime Geral de Previdência Social é condição fundamental para a obtenção das prestações previstas no Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei n. 8.213/91), e essas prestações são expressas em benefícios e serviços.<sup>32</sup>

Os benefícios previdenciários são, nesse norte, espécies de prestações da Previdência Social que possuem caráter essencialmente substitutivo e alimentar, cujo papel é propiciar os meios de subsistência dos indivíduos que deles necessitem<sup>33</sup>, sejam dependentes ou segurados. São valores pagos em dinheiro e constituem, por conseguinte, o objeto do direito e processo previdenciário.

É possível classificar os referidos benefícios em programados e não programados, sendo estes últimos aqueles destinados a cobrir eventos não planejados ou riscos sociais decorrentes das mais diversas causas. Dentre eles encontram-se a pensão por morte, salário-maternidade, auxílio-reclusão, auxílio-doença, auxílio-acidente e a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho.

---

<sup>31</sup> BRASIL. **Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2020.

<sup>32</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 721.

<sup>33</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. Tomo 1 – Noções de direito previdenciário. São Paulo: LTr, 1997. p. 208.

Por outro lado, constituem os benefícios programados a aposentadoria voluntária única, a aposentadoria por idade (urbana, rural e híbrida), a aposentadoria especial e aposentadoria destinada aos segurados com deficiência.

Na medida em que segurados e dependentes figurem como titulares de benefícios previdenciários, ao nascer uma pretensão será necessário postular este possível direito, inicialmente, e via de regra, na via administrativa, isto é, no âmbito do próprio INSS, oportunidade em que exercerão os direitos subjetivos normativamente estabelecidos.

Diz-se “inicialmente, e via de regra” pois há situação excepcionais definidas na jurisprudência em que a pretensão pode ser formulada diretamente em juízo, dispensando prévio requerimento administrativo, como é o caso em que o entendimento do INSS na matéria é notória e reiteradamente contrário à postulação.<sup>34</sup>

#### 1.4 A RELAÇÃO COM DIREITO DO TRABALHO

Como predito, o exercício de atividade laborativa, exceto em regras específicas, vincula o trabalhador ao RGPS, ocasião em que passará a verter contribuições de forma compulsória ao sistema previdenciário. Daí se extrai uma grande relação do Direito do Trabalho com o Previdenciário, já que a relação previdenciária, no sistema brasileiro, muitas vezes nasce de um contrato de trabalho<sup>35</sup>, embora não de forma exclusiva.

Por outro lado, como visto o INSS é a entidade responsável por gerenciar as contribuições sociais que, no caso do regime celetista (CLT), são descontadas diretamente pelo empregador e repassadas à autarquia. Além disso, a Justiça do Trabalho é competente para executar as contribuições sociais não recolhidas pelo empregador por ocasião do contrato de trabalho.<sup>36</sup>

Além dessas interações, tem-se a mais importante delas para o presente ensaio: o objeto de ambas trata de verbas de natureza alimentar. Nesse sentido as lições de Francisco Ferreira Jorge Neto e Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante:

Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na

---

<sup>34</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 631.240. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 03 de setembro de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 nov. 2014.

<sup>35</sup> AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 200

<sup>36</sup> NETO, Francisco Ferreira Jorge; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 99.

responsabilidade civil, em virtude de sentença, transitada em julgado, e serão pagos com preferencia sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no §2º, art. 100 (art. 100, §1º, CF).<sup>37</sup>

A compreensão acerca disso para o estudo será pertinente posteriormente, na medida em que, como se verá, é dispensado ao particular na Justiça do Trabalho tratamento processual diferenciado, consubstanciado justamente na natureza alimentar do crédito trabalhista e na ideia de hipossuficiência do trabalhador frente ao seu empregador, o que não ocorre, todavia, no litígio de natureza previdenciária.

Importa notar, nesse rumo, que justamente em função dos aspectos apontados, o Processo do Trabalho é envolto num ideal de celeridade, onde se busca, principiologicamente, a máxima efetividade da jurisdição.

À título de exemplo, segundo Amauri Mascaro Nascimento, historicamente o ônus da prova é invertido em favor do reclamante, “cabendo, nem sempre, a quem alega, mas ao economicamente forte e em [melhores] condições de preparar a prova, o empregador”:

Trata-se de um direito processual social, destinado tanto à tutela jurisdicional de grupos ou coletividades, como de trabalhadores. Como conseqüências, seguem-se as necessidades de um mínimo de formalismos, a maior liberdade interpretativa e criativa do juiz, a maior celeridade, o menor custo, a maior distributividade e menos comutatividade nos seus atos.<sup>38</sup>

Nesse sentido, o princípio da celeridade ganha especial relevo, uma vez que o processo trabalhista deve ser mais rápido para cumprir os seus fins sociais. Destaca-se, ainda, o princípio protecionista, inerente ao Direito do Trabalho, que deve prevalecer, também, no campo do direito processual, pois o “direito processual do trabalho é elaborado totalmente com o propósito de evitar que o litigante mais poderoso possa desviar e entorpecer os fins da Justiça”.<sup>39</sup>

Wagner D. Giglio, sobre o princípio protecionista, fazendo menção à Coqueijo Costa, assevera que “o processo não é um fim em si mesmo, mas o instrumento de composição de lides, que garante a efetividade do direito material. E como este pode ter natureza diversa, o direito processual, por seu caráter instrumental, deve saber adaptar-se a essa natureza diversa”.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> NETO, Francisco Ferreira Jorge; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 607.

<sup>38</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito processual do trabalho**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 42

<sup>39</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito processual do trabalho**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 43-44.

<sup>40</sup> GIGLIO, Wagner D. **Direito processual do trabalho**. 6.ed. São Paulo: LTr, 1986. p. 76

O processo do trabalho, segundo o mesmo autor, pressupõe a desigualdade das partes e, na busca por equipará-las, confere “superioridade jurídica ao trabalhador, para compensar sua inferioridade econômica e social diante do empregador”. Para corroborar esse entendimento, afigura que a superioridade patronal em juízo se dá, entre outras razões, pelo melhor assessoramento jurídico que pode obter e pela facilidade na produção da prova.<sup>41</sup>

Com efeito, essas características do direito material do trabalho, segundo a doutrina clássica, devem estampar as mesmas marcas no direito instrumental, sobretudo quanto à proteção do mais fraco, “cuja inferioridade não desaparece, mas persiste no processo”<sup>42</sup>.

Será visto oportunamente que esse mesmo argumento é também imprimido no processo previdenciário, contudo essa “inferioridade” é apontada pela doutrina no Estado, e não no particular.

---

<sup>41</sup> GIGLIO, Wagner Drdla. **Direito processual do trabalho**. 6.ed. São Paulo: LTr, 1986. p. 76-77

<sup>42</sup> GIGLIO, Wagner Drdla. **Direito processual do trabalho**. 6.ed. São Paulo: LTr, 1986. p. 76-77

## 2 O PROCESSO PREVIDENCIÁRIO JUDICIAL

Aquele que se achar em condições de gozo de um benefício previdenciário, seja em razão do advento de algumas das situações impeditivas ao labor, seja pela impossibilidade de manutenção de um padrão mínimo de dignidade, deverá promover um requerimento administrativo junto ao INSS, dando início a um processo administrativo previdenciário.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral (Tema 350), firmou entendimento no sentido da indispensabilidade do prévio requerimento administrativo de benefício previdenciário como pressuposto para que se possa acionar legitimamente o Poder Judiciário.<sup>43</sup>

Para a configuração do interesse de agir em ações previdenciárias, portanto, é necessário primeiramente levar a matéria ao conhecimento do INSS, o que não significa, porém, a necessidade de esgotar as vias recursais administrativas.

Com o indeferimento administrativo do benefício, ou com a demora demasiada para a sua resposta, emergem duas diferentes possibilidades a fim de alcançar o pretense benefício: a interposição de recurso administrativo ou a invocação da tutela jurisdicional. Assim, o Processo Judicial Previdenciário é o segmento do Direito Previdenciário que se presta ao estudo e exame das denominadas ações previdenciárias.<sup>44</sup>

Tais contendas existem pela suposta violação de um direito material do beneficiário pela Administração Previdenciária na via administrativa, indeferindo o benefício para o qual cumpriu todos os requisitos, concedendo a quem do devido<sup>45</sup>, ou pela demora excessiva no processamento dos pedidos, o que se entende quando excedido o prazo de 45 dias previsto no art. 41-A, § 5º, da Lei nº 8.213/1991. Logo, sempre que for possível interpretar a demora como pretensão resistida, “poder-se-á lançar mão da intervenção judicial”<sup>46</sup>.

Note-se que há exceções, como antedito, à necessidade de prévio indeferimento administrativo, o que conduz à possibilidade de levar a matéria ao Poder Judiciário diretamente, como quando a pretensão é notória e reiteradamente contrária ao entendimento da autarquia.

---

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 631.240**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 03 de setembro de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 nov. 2014.

<sup>44</sup> SERAU, Marco Aurélio Junior. **Curso de processo judicial previdenciário**. 4. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 43.

<sup>45</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 59.

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 631.240**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 03 de setembro de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 nov. 2014.

## 2.1 ESTRUTURA DO PROCESSO

Os detentores da legitimidade ativa para propor ações previdenciárias são aqueles cuja pretensão de concessão, revisão ou prestação de um serviço previdenciário restou frustrada, sendo eles o segurado ou seu dependente que, acaso for incapaz, deverá ser representado pelos pais, tutores ou curadores.<sup>47</sup>

O INSS é, por excelência, a entidade legitimada a figurar no polo passivo destas demandas, justamente por ser o órgão estatal que, hoje, administra a concessão, manutenção e revisão dos benefícios previdenciários em território brasileiro.<sup>48</sup>

Mesmo em ações em que se pretende o recebimento de benefício assistencial (Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social), a entidade previdenciária detém legitimidade passiva *ad causam*, pois é responsável pela operacionalização deste benefício.<sup>49</sup>

Não obstante, é importante notar que o simples fato de o INSS figurar no polo passivo da demanda não significa necessariamente a formação de uma lide previdenciária, já que a autarquia pode também ser demandada em ações de natureza cível, trabalhista, entre outras. Assim, é a natureza do objeto a que se dedica o litígio quem divisa a lide previdenciária, que fica restrita à concessão e revisão dos benefícios previdenciários em sentido amplo.<sup>50</sup>

O INSS tem natureza jurídica de autarquia federal, portanto, em regra, as ações propostas contra o instituto serão de competência da Justiça Federal, por força do art. 109, inciso I, da Constituição Federal. A teor da Súmula 689 do Supremo Tribunal Federal, a ação poderá ser proposta na Vara Federal da Subseção Judiciária onde o beneficiário foi domiciliado, ou na Vara da Capital do Estado (Seção Judiciária), cabendo ao segurado sua escolha.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018. p. 1281.

<sup>48</sup> SERAU, Marco Aurélio Junior. **Curso de processo judicial previdenciário**. 4. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 140.

<sup>49</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 59.

<sup>50</sup> SERAU, Marco Aurélio Junior. **Curso de processo judicial previdenciário**. 4. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 44.

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SÚMULA 689**. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_601\\_700](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700)>  
Acesso em 21 mai. 2020.

## 2.2 AUTONOMIA E REGRAMENTO

O Processo Previdenciário judicial é ramo autônomo do Direito Previdenciário, dotado de um conjunto de normas e princípios próprios, com o escopo de obtenção ou revisão de algum dos benefícios concedidos pela Previdência e Assistência Social.

Não obstante a reconhecida importância do Direito Previdenciário, não há no ordenamento jurídico brasileiro uma tipologia processual própria ao processo previdenciário, como ocorre, por exemplo, com o Direito Penal e Trabalhista, razão pela qual é disciplinado pelas regras do Código de Processo Civil (CPC/15), não de forma subsidiária, mas de forma precípua.

Segundo Savaris, o que se tem até o momento é um regramento jurídico esparso dispondo sobre temas de processo previdenciário, que não tem o condão de se adequar às nuances da lide previdenciária, fato que tem levado a jurisprudência a definir alguns padrões para o seu desenvolvimento. Contudo, muitos temas de relevância para o direito processual previdenciário “ainda não tiveram o condão de mover a jurisprudência”.<sup>52</sup>

## 2.3 O PROCESSO JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE CONCRETUDE DO DIREITO MATERIAL PREVIDENCIÁRIO

Segundo Ada Pellegrini, o acesso à justiça “concretiza-se pela jurisdição e o elemento essencial da jurisdição é o acesso à justiça. Fecha-se o círculo entre acesso à justiça e jurisdição, tendo ambos como objetivo a pacificação com justiça.”<sup>53</sup>

Napoleão Nunes, à sua maneira, assinala que a proposta da ideia de Direito é proporcionar o acesso de todos à justiça nas suas relações sociais e com as autoridades estatais.<sup>54</sup>

Lazzari entende que o Estado, no exercício de sua função basilar de promoção do bem-estar social (art. 3º, IV da Constituição Federal), sobretudo do âmbito previdenciário, deve velar pela segurança dos previdentes, a qual compreende, dentre outras vertentes, “a segurança jurídica, gerada pelo Estado de Direito, com seus princípios de legalidade e igualdade perante

---

<sup>52</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 61.

<sup>53</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a Processualidade**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018. p. 75 e 84

<sup>54</sup> FILHO, Napoleão Nunes Maia. **Primazia dos direitos humanos na jurisdição previdenciária: teoria da decisão judicial no garantismo previdenciarista**. 1. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2019. p. 117-118.

a lei, e da inafastabilidade de apreciação pelo Poder Judiciário de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito”.<sup>55</sup>

Savaris assevera, porém, que há uma postura administrativa frequentemente desrespeitosa aos direitos fundamentais de proteção ao trabalhador insculpidos na magna carta, “negando benefícios a quem cumpre inteiramente com os requisitos”, fato que “tem atraído uma busca incessante da justiça pela via do processo judicial”.<sup>56</sup>

No que se refere às prestações da Previdência e Assistência Social, frente às negativas do Estado no âmbito administrativo, nota-se que os indivíduos têm, de fato, cada vez mais buscado a judicialização dessas prestações concedidas pelo INSS. A esse respeito, segundo dados do Tribunal de Contas da União – TCU, entre 2014 e 2017 houve 51% de provimento judicial em primeira instância, sendo que 9,3% dos benefícios implementados foram concedidos judicialmente, o que constituiu o montante de 1,8 milhão de benefícios.<sup>57</sup>

O mesmo relatório assentou, ainda, que dentre as seis espécies mais concedidas pelo INSS, as que apresentaram maior percentual de concessões judiciais foram a aposentadoria por invalidez, com 37%, a aposentadoria por idade rural e o benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência, ambas com 25%.<sup>58</sup>

Na análise administrativa de um benefício previdenciário, com a sujeição de seus colaboradores à procedimentos administrativos disciplinares para o caso de concessão indevida, “o INSS se põe em situação de excesso de zelo, levanta exigências desproporcionais, ignora as demais fontes de direito [...], e se apresenta com exacerbado rigor na análise dos fatos constitutivos de um direito previdenciário”, não raro “desvalorando a única prova que o segurado conseguiu obter”.<sup>59</sup>

Ainda, em tempos de insegurança econômica, anúncios de crise orçamentária e sucessivas reformas previdenciárias, “tem emergido um falso dilema: analisa-se a pretensão do autor, que se reportaria a um interesse individualista, em face do interesse público na

---

<sup>55</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 84.

<sup>56</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 61.

<sup>57</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2894/2018**. Relator: min. André de Carvalho. Brasília, DF, 05 de dezembro de 2018.

<sup>58</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2894/2018**. Relator: min. André de Carvalho. Brasília, DF, 05 de dezembro de 2018.

<sup>59</sup> MACEDO, A. da C. **Aplicação da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova no âmbito do processo previdenciário**. [s. l.], 2014. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.A6ADFC6&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

preservação do sistema previdenciário”<sup>60</sup>, o que tem acarretado sucessivos indeferimentos de benefícios administrativamente.

O INSS figura como o maior litigante nacional<sup>61</sup>. Theodoro Agostinho afirma que "Houve um crescimento de 30% a 40% no número de ações por danos morais contra a autarquia. Há dez anos o INSS é o maior litigante do país, e não é de hoje que se sabe que existe um déficit no funcionalismo do instituto. O fim do processo é sempre a judicialização, que vai trazer ainda mais penalidades financeiras à União."<sup>62</sup>.

Esses fatores, somados, revelam o caráter essencial do Poder Judiciário no objetivo de conferir concretude ao direito material previdenciário, sobretudo por se tratarem de benefícios de caráter fundamentalmente substitutivo e alimentar.

Assim, a despeito da inexistência de regramento jurídico próprio ao processo previdenciário, e pela eficácia normativa do devido processo legal (art. 5º, LIV da Constituição Federal) do direito fundamental a uma ordem jurídica justa (art. 5º, XXXV da Constituição Federal), “exige-se que a jurisdição de proteção social, tanto quanto seja necessário à satisfação do direito material, se opere sem a adoção absolutamente vinculante dos institutos do processo civil clássico”.<sup>63</sup>

A esse propósito, já dizia Bobbio que é necessário que o próprio Estado faça discriminações, de forma a privilegiar os menos favorecidos, com o que, “desse modo, uma desigualdade torna-se um instrumento de igualdade pelo simples motivo de que corrige uma desigualdade anterior: a nova igualdade é o resultado da equiparação de duas desigualdades”.<sup>64</sup>

## 2.4 O INSS COMO FAZENDA PÚBLICA

O termo Fazenda Pública possui diferentes sentidos no ordenamento e na doutrina. Para De Plácido e Silva, a denominação refere-se a qualquer espécie de Fazenda, desde que atribuída às pessoas de Direito Público.<sup>65</sup>

<sup>60</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 60.

<sup>61</sup> BARROS, M. V. O dano moral em decorrência de erro médico nas perícias do INSS. **Revista Brasileira De Direito Social**, Minas Gerais, v. 2, n. 2, p. 2, nov. 2019. Disponível em: <<http://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/105>>. Acesso em 2 jun. 2020>.

<sup>62</sup> **Demora na concessão de benefícios pode gerar prejuízo de R\$ 14 milhões ao INSS**. Agência O Globo, 20 jan. 2020. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2020/01/demora-na-concessao-de-beneficios-pode-gerar-prejuizo-de-r-14-milhoes-ao-inss.html>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

<sup>63</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016, p. 45.

<sup>64</sup> BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996. p. 32.

<sup>65</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense: 1988. p. 351.

Segundo Savaris, a expressão identifica-se tradicionalmente como a área da Administração Pública que trata da gestão das finanças, “mas a tradição portuguesa associa o termo à ideia de Tesouro Público”.<sup>66</sup>

Por outro lado, de acordo com os ensinamentos do acatado administrativista Hely Lopes Meirelles, tão frequentemente citados pela doutrina:

A Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda<sup>67</sup>.

A doutrina previdenciarista majoritária, seguindo essa mesma linha de raciocínio do administrativista supra, assevera que a expressão Fazenda Pública indica a presença de uma pessoa jurídica de direito público em juízo, podendo ser, na estrutura administrativa, integrante da Administração direta ou indireta, “ainda que a demanda não seja relativa à matéria estritamente fiscal ou financeira”.<sup>68</sup>

Nesse contexto, as sociedades de economia mista e as empresas públicas, embora integrantes da Administração Pública Indireta, não se inserem no conceito de Fazenda Pública por possuírem natureza jurídica de direito privado.

Cumprе ressaltar a inadequação do termo “representar” quando referente à Fazenda Pública que, segundo Pontes de Miranda, é apresentada em juízo pela Advocacia Pública<sup>69</sup> - instituição prevista nos arts. 131 e 132 da Constituição Federal, a quem incumbe defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas entidades e órgãos em todos os âmbitos federativos.

Nestes termos, via de regra, a apresentação da Fazenda Pública em juízo se dá: (i) no âmbito Federal pela Advocacia-Geral da União; (ii) na órbita dos Estados pela Procuradoria Geral de cada Estado; (iii) no âmbito dos municípios pela Procuradoria do Município e, por fim, pela Procuradoria Geral do Distrito Federal na esfera distrital.

Voltando ao ponto central, de agora em diante utilizar-se-á o termo Fazenda Pública em sua acepção mais usual, que designa o próprio Estado em juízo ou, em outras palavras, a

---

<sup>66</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 427.

<sup>67</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. Atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 590.

<sup>68</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 427.

<sup>69</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Vol. 1. São Paulo: Editora RT, 2000. p. 96.

Administração Pública, por qualquer de seus entes ou órgãos, dotados de personalidade jurídica de Direito Público, atuando em juízo, porquanto o erário poderá ser afetado pelos efeitos patrimoniais dessa demanda<sup>70</sup>.

Nesse ínterim, fundando-se na dita supremacia do interesse público, as ações judiciais relativas às prestações do Regime Geral da Previdência Social, ao contarem com a presença no polo passivo do INSS, ente cuja dotação é de natureza de autarquia federal, submetem-se ao regime jurídico processual das causas da Fazenda Pública, disciplina especial imbuída de um conjunto de regras que lhe conferem tratamento diferenciado, a partir do que se tem por suas denominadas prerrogativas processuais.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> GREGO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. v.1. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1995. p. 64

<sup>71</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 428.

### 3 AS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA

As prerrogativas processuais da Fazenda Pública constituem um regramento jurídico próprio de direito processual público e perfazem peculiaridades principiológicas e tratamento diferenciado na legislação.

Para a doutrina majoritária, a Fazenda Pública faz jus a tratamento diferenciado pelo fato de representar interesses da coletividade, sendo, portanto, de grande relevância social. Assim, “eventuais obstáculos que fossem criados à sua adequada participação no processo seriam prejudiciais a toda a coletividade”.<sup>72</sup>

As particularidades das ações no âmbito de atuação da Fazenda Pública com regras processuais próprias foi o caminho encontrado pelo legislador para instrumentalizar o princípio da supremacia do interesse público, que se faz presente tanto no momento de elaboração da lei como no de sua execução, vinculando a Administração em toda a sua atuação.<sup>73</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua interesse público nos seguintes termos:

Ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como se acerta também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual.<sup>74</sup>

Hely Lopes Meirelles, por sua vez, entende que o princípio da supremacia do interesse público ou da finalidade pública, reporta-se como “um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública, correspondendo ao ‘atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei’.”<sup>75</sup>

No dizer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “a Administração Pública não é titular do interesse público, mas apenas a sua guardiã; ela tem que zelar pela sua proteção. Daí a indisponibilidade do interesse público”.<sup>76</sup> Nesse sentido, o interesse é considerado público quando se refere aos beneficiários da atividade administrativa, e não aos entes que a exercem.

---

<sup>72</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. vol. I. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 38.

<sup>73</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 64-65.

<sup>74</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 99.

<sup>75</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 113.

<sup>76</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p. 163.

Trata-se da primordial ideia de Aristóteles de que o todo vem antes das partes, remontando ao primado do público em detrimento do privado, bem como na contraposição do interesse coletivo ao interesse individual e na necessária subordinação deste àquele, a partir da irreduzibilidade do bem comum à soma dos bens individuais.<sup>77</sup>

Modernamente, a doutrina e a jurisprudência classificam o interesse público em primário e secundário. O interesse público primário consubstancia o interesse da coletividade como um todo, podendo ser entendido como a própria razão de ser do Estado. O secundário trata do aspecto patrimonial da própria Administração enquanto pessoa jurídica, isto é, despido da função de representante dos interesses da sociedade.<sup>78</sup>

O Estado, quando inserto num contexto de direito privado, defendendo, portanto, interesse público secundário, “ocupa o mesmo degrau do outro contratante”, razão pela qual não gozará das prerrogativas conferidas à Fazenda Pública. Por outro lado, figurando em relações de direito público, sob o traje de contratos genuinamente administrativos (interesse primário), fará jus às prerrogativas.<sup>79</sup>

Em resumo, tem-se que o fato de ser pessoa jurídica de Direito Público não significa que gozará das prerrogativas da Fazenda Pública, necessitando, para tanto, que esteja tutelando interesses públicos primários.

Inobstante os diversos conceitos doutrinários a respeito do interesse público, importa para o presente ensaio que dada sua importância constitucional, a atuação da Administração Pública em busca de efetivar o interesse público dispõe de diversas e esparsas prerrogativas no ordenamento jurídico frente ao particular, podendo serem notadas em várias situações.

### 3.1 FUNDAMENTOS DAS PRERROGATIVAS

Como visto, o fundamento das prerrogativas repousa na ideia de proteção ao interesse público, fato que justificaria o tratamento diferenciado dispensado ao Estado através das prerrogativas.

Nesse contexto de proteção ao interesse público envolvido na demanda, que se mostra como o principal argumento apontado pela doutrina, muitos outros ainda se colocam para

---

<sup>77</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. 3. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 24-25.

<sup>78</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.084.745/MG**, Relator: Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 06/11/2012, publicado em DJe 30/11/2012.

<sup>79</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.084.745/MG**, Relator: Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 06/11/2012, publicado em DJe 30/11/2012.

justificar a disparidade de tratamento, variando conforme a prerrogativa em espécie a ser considerada:

À título de exemplo, desculpa-se o desnivelamento com: a grande massa de ações que o Poder Público tem contra si proposta, levando em consideração que não é raro acontecer que dezenas e centenas de autores se consorciem para litigar contra o Estado; o empecilho dos procuradores obterem com rapidez as informações necessárias à defesa, em face da burocracia existente nas repartições públicas; a impossibilidade de os procuradores da Fazenda delimitarem, ao contrario dos advogados, o numero de causas em que atuam por período. Esses fatos, dentre outros, seriam prejudiciais à defesa do Estado.<sup>80</sup>

Para Alexandre Câmara<sup>81</sup>, a Administração Pública, bem como o Ministério Público "devem cumprir uma série de burocracias e formalidades para que se torne possível sua manifestação no processo". Além disso, sustenta a doutrina dependerem de informações "dos mais variados departamentos, divisões, seções, de pareceres de seus técnicos, de autorizações de seus dirigentes".<sup>82</sup>

Outra justificativa que pode ser extraída da doutrina se relaciona à impossibilidade de os procuradores selecionarem ou delimitarem a quantidade de processos nos quais irão atuar, como ocorre com o advogado particular, o que dificultaria o desempenho de suas atribuições.<sup>83</sup>

Por fim e não menos importante, considera a mesma doutrina que as prerrogativas residem na máxima da indisponibilidade do interesse público, onde não é dado ao procurador encarregado de defender os interesses públicos dispor sobre tal, de modo que as prerrogativas visariam "garantir o patrimônio de todos contra a irresponsabilidade de alguns".<sup>84</sup>

Dessa maneira, na linha dos doutrinadores excogitados, invoca-se, em última análise, o princípio da isonomia para justificar o tratamento diferenciado dispensado à Fazenda Pública, já que o interesse público envolvido exigiria garantia superior e díspar à do interesse particular tendo em vista as desvantagens inerentes ao exercício de sua defesa.

Considerando essa necessidade de proteção ao interesse público implexo na demanda em que figure no polo passivo a Fazenda Pública, zelando pela isonomia processual, as

---

<sup>80</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2, Fortaleza, 2003. p. 174. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

<sup>81</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. vol. I. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 38.

<sup>82</sup> SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linha de Direito Processual Civil**. vol. 1. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999. p. 298.

<sup>83</sup> ALVIM, Eduardo Arruda. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 116-117.

<sup>84</sup> ALVIM, Eduardo Arruda. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 230.

prerrogativas lhe foram prestadas com a finalidade de equiparar as partes no processo, conferindo-lhes “paridade de armas” ou igualdade formal.<sup>85</sup>

No processo civil, o princípio da isonomia contém previsão no art. 7º do Código de Processo Civil de 2015, seguido do art. 139, I, do mesmo diploma, que preconizam caber ao juiz assegurar às partes igualdade de tratamento. A norma revela a preocupação de fazer com que seja respeitado o preceito inserto no caput do art. 5º da Constituição Federal, declaratório da igualdade de todos perante a lei.<sup>86</sup>

A isonomia (ou igualdade) desdobra-se na igualdade formal e na igualdade material. A primeira concentra a chamada “paridade de tratamento”, que significa a garantia de um tratamento equânime às partes em todos os atos e fases do processo, objetivando sufocar possíveis injustiças a serem cometidas pela prática imparcial de um magistrado. Por sua vez, a igualdade material é atrelada à ideia de equilíbrio processual e jaz nas lições equidade de Aristóteles, para quem a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Esse dever de garantia de igualdade no processo se impõe do juiz, a quem incumbe conferir às partes igualdade de oportunidades, a fim de que possam ter, igualmente, a oportunidade de participar do seu convencimento, com os elementos necessários à demonstração do acerto de seu ponto de vista.<sup>87</sup>

Há quem diga, contudo, que as prerrogativas conferidas à Fazenda Pública são, em princípio, ilegítimas, pois desequilibram posições processuais se não forem necessárias para a efetivação do contraditório no caso concreto.<sup>88</sup>

Sustenta a doutrina, nesse sentido, que supremacia do interesse público não significa sua prevalência sobre o particular em toda e qualquer situação, mas que deve prevalecer a partir de um juízo de ponderação, em certa atividade concreta sobre interesses isolados, sejam eles particulares, sejam estatais. Assim, sugere falar não em supremacia do interesse público sobre o privado, mas simplesmente em supremacia do interesse público, já que este pode representar a proteção a um interesse de um ou alguns administrados apenas.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 23.

<sup>86</sup> TEIXEIRA FILHO, Manoel Antônio. **Comentários ao novo código de processo civil sob a perspectiva do processo do trabalho**. São Paulo: LTr, 2015. p. 30.

<sup>87</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 24

<sup>88</sup> ABREU, Rafael Sirangelo de. **Igualdade e processo: posições processuais equilibradas e unidade do direito**. São Paulo: RT, 2015. p. 197

<sup>89</sup> RODRIGUES, Marco Antônio. **A Fazenda Pública no processo civil**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 10-11.

### 3.2 PRERROGATIVA X PRIVILÉGIO

A razoabilidade foi o critério encontrado pela doutrina para diferenciar prerrogativa de privilégio, com o objetivo de “identificar se a sua inserção no mundo jurídico viola ou não o princípio da isonomia”.<sup>90</sup>

No dicionário, não raro prerrogativas e privilégios são tidos por sinônimos, no sentido de conferir vantagem ou favorecimento a alguém. Decerto, ambas as expressões consubstanciam tratamento diferenciado dispensado a alguém numa determinada circunstância. Contudo, há no mundo jurídico uma sutil, mas relevante diferença.

Juridicamente, encara-se o privilégio como uma vantagem infundada no ordenamento jurídico, trazendo consigo uma carga implícita de ilegalidade. A ideia de privilégio, por conseguinte, é contraposta à de isonomia, pois atribui tratamento mais vantajoso a alguém sem qualquer justificativa válida capaz de assegurar a constitucionalidade sob a ótica do princípio da isonomia.<sup>91</sup>

A prerrogativa, por outro lado, mantém íntima relação com a isonomia, pois define uma situação de superioridade necessária ao exercício de um mister público. Trata-se, desse modo, de uma situação de vantagem justificada decorrente de lei<sup>92</sup>, buscando eliminar dificuldades de sua atuação em juízo.

Nesse norte, enquanto uma parte da doutrina entende que as prerrogativas são necessárias para garantir a isonomia na lide em função do interesse público<sup>93</sup>, uma outra parcela crê que essas prerrogativas conferidas à Fazenda Pública são, em verdade, verdadeiros privilégios<sup>94</sup>. Defendem, assim, a mitigação dessas prerrogativas (ou pelo menos de algumas delas) sob o viés do antagonismo.

Portanto, a distinção dos termos é importante porque o tratamento díspar, usualmente travestido de prerrogativa, pode, na realidade, decorrer de um privilégio, ocasião em que estar-se-á transgredindo o princípio constitucional da isonomia.

---

<sup>90</sup> MORAES, José Roberto. **Prerrogativas Processuais da Fazenda Pública**, In Direito Processual Público – A Fazenda Pública em Juízo, coordenado por Carlos Ari Sunfeld e Cássio Scarpinella Bueno. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 67-68

<sup>91</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. t. IV, Coimbra, 1998. p. 240.

<sup>92</sup> DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. São Paulo: Malheiros, 4. ed. 2004.

<sup>93</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini, **Os Princípios Constitucionais e o Código de Processo Civil**, 1. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1975. p. 30-31.

<sup>94</sup> ABREU, Rafael Sirangelo de. **Igualdade e processo: posições processuais equilibradas e unidade do direito**. São Paulo: RT, 2015. p. 197.

### 3.3 PRINCIPAIS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA

O tratamento diferenciado à Fazenda Pública, por meio de suas prerrogativas instituídas, pode ser percebido, dentre outras, na sistemática de pagamento de custas processuais, de prazos dilatados para manifestação, na remessa necessária, nos limites às tutelas provisórias, no regime de execução que lhe é conferida (precatórios), bem como na ausência de necessidade de impugnação específica.<sup>95</sup>

Destaca-se, entre elas, a de prazo em dobro para manifestar-se nos autos, prevista nos arts. 180 e 183 do Código de Processo Civil de 2015<sup>96</sup>. Referida benesse provoca amplas discussões doutrinárias, dividindo opiniões no que tange à sua razão de existir, sobretudo quando se tem notícia do contexto em que a prerrogativa foi criada e a conjuntura atual.

Nesse sentido, uma corrente sustenta a razoabilidade dos prazos dilatados em razão do interesse público e a burocracia interna da Administração Pública<sup>97</sup>, e outra defende a sua falta de justificativa por se tratar de uma prerrogativa conservadora instituída no Estado totalitário que imperava em 1939, e mantida hodiernamente sob o manto da tradição.<sup>98</sup>

Segundo essa mesma doutrina, ainda, tal vantagem traz acentuado prejuízo ao particular, maculando a lide com injustificado “retardamento da tutela jurisdicional”, tornando o processo ainda mais oneroso.<sup>99</sup>

Sem a pretensão de exaurir todas as nuances teóricas que envolvem cada uma das prerrogativas instituídas em favor da Fazenda Pública, exaustivamente exploradas pela doutrina, importa para a ocasião que boa parte delas é inerente à indisponibilidade do interesse público.

Nesse sentido, por muito tempo, defendeu-se a existência de uma supremacia do interesse público sem quaisquer digressões. Porém, cada vez se consolida o entendimento segundo o qual a supremacia do interesse público sobre o particular não deve ser considerado

---

<sup>95</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 428.

<sup>96</sup> BRASIL. **Lei 13.105 de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2020.

<sup>97</sup> ANDRADE, Odilon de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Vol. IX. Rio de Janeiro: Forense, 1946, p. 128; MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**, tomo III, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p.147-148

<sup>98</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2. Fortaleza, 2003. p. 165-168. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

<sup>99</sup> COMUNALE, Bernardo. **As prerrogativas processuais da fazenda pública à luz dos princípios da isonomia e da supremacia do interesse público**. 2008. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. p. 31.

aprioristicamente, cabendo analisá-lo em cada caso concreto. Em outras palavras, é possível que o interesse público esteja presente, exatamente, na prevalência do interesse particular.<sup>100</sup>

### 3.4 PRERROGATIVAS CONFERIDAS AO JURISDICIONADO

O ordenamento jurídico brasileiro confere, como visto, diversas prerrogativas à Fazenda Pública, notadamente na pretensão de defesa dos interesses da coletividade, com vias a igualar as partes no processo atribuindo-lhes paridade de armas, sempre no ideal de isonomia.

Não obstante, também na persecução do equilíbrio processual, em determinadas circunstâncias, vantagens semelhantes às instituídas em favor da Fazenda Pública são também outorgadas ao cidadão jurisdicionado que, guardadas as devidas proporções, é tido por vulnerável em alguma medida.<sup>101</sup>

À exemplo do previsto nos termos dos arts. 70, II e 341, par. único, ambos da Lei Adjetiva Civil vigente, o réu preso e o réu citado por edital ou hora certa são protegidos pela desnecessidade da impugnação específica, afastando, por conseguinte, os eventuais efeitos materiais negativos que adviriam da inércia do patrono no processo, tal como ocorre com a Fazenda Pública.<sup>102</sup>

Jaz, nessa circunstância, a imperiosa necessidade de balancear possíveis dificuldades que o curador especial terá para o adequado exercício da defesa, ante a falta de acesso imediato ao indivíduo que defenderá, de quem poderia extrair informações indispensáveis à elaboração de uma defesa robusta.<sup>103</sup>

Outro exemplo se dá em lides consumeristas, onde há a possibilidade de inversão do ônus da prova em favor do consumidor<sup>104</sup>, considerado a parte mais vulnerável na relação de consumo. Nesse ponto, a vulnerabilidade - que não se confunde com hipossuficiência -, pode

<sup>100</sup> SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

<sup>101</sup> SANTOS, J. P. M. dos; BRASIL, J. C. M. **Fazenda Pública e a revelia**: uma relação de incompatibilidade mitigada. *[s. l.]*, 2018. Disponível em:

<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.4F4A032C&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

<sup>102</sup> BRASIL. **Lei 13.105 de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2020.

<sup>103</sup> DIDIER JR., Fredie. **Editorial 89**. Disponível em <<http://www.frediedidier.com.br/editorial/editorial-89/>>. Acesso em: 15 mai. 2020

<sup>104</sup> SANTOS, J. P. M. dos; BRASIL, J. C. M. **Fazenda Pública e a revelia**: uma relação de incompatibilidade mitigada. *[s. l.]*, 2018. p. 5. Disponível em:

<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.4F4A032C&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

ser fática, jurídica, técnica, informacional<sup>105</sup>, e até mesmo caracterizar uma hipervulnerabilidade<sup>106</sup>, que é um conceito cada vez mais presente na doutrina.

Importa notar, sobre o aspecto, que a vulnerabilidade é um conceito de direito material despido de contornos engessados. Isso significa que a análise deve ser feita no caso concreto, pois quanto mais vulnerável o indivíduo, maior será a ingerência do juiz no processo a fim de conferir tratamento isonômico às partes.

De forma semelhante ocorre em demandas judiciais de natureza trabalhista. Nesses casos, a disparidade positiva de tratamento que lhe é dispensada guarda relação com a sua hipossuficiência obreira, que justifica o tratamento processual dispar.<sup>107</sup>

Resta presente, nessas hipóteses, a correlação lógica entre o elemento tomado como fator de discriminação e a desigualdade de tratamento, tendo em vista a situação de vulnerabilidade de uma das partes no plano das relações de direito material, na qual se erige como fator de *discrimen* e justifica o tratamento processual diferenciado.<sup>108</sup>

Quando se refere ao Estado - envolto no traje de Fazenda Pública -, no entanto, denota-se que o conceito de vulnerabilidade é invertido, senão dizer subvertido. Nesse sentido, o Estado é o destinatário dos benefícios, uma vez ser ele, como visto, quem supostamente necessita de proteção na forma de prerrogativas, com o fim de igualá-lo ao cidadão comum em juízo.

Urge, nesse passo, cada vez mais se indaga se as prerrogativas condizem ou não com o princípio da isonomia, se incorrem ou não em transgressão da norma constitucional.

Faz-se importante salientar que a Fazenda Pública, quando integra o polo passivo de uma demanda trabalhista, por exemplo, não se submete, em regra, à não incidência dos efeitos materiais da revelia e à ausência de impugnação específica de que faz jus fora desta seara, prerrogativa que constitui o objeto do presente ensaio e que passará a ser melhor explorada adiante.

---

<sup>105</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 5. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 99-105.

<sup>106</sup> SCHMITT, Cristiano Heineck. **Consumidores Hipervulneráveis: A proteção do idoso no mercado de consumo**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 217.

<sup>107</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2. Fortaleza, 2003. p. 177-178. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

<sup>108</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2. Fortaleza, 2003. p. 177-178. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

#### 4 A PRERROGATIVA DE NÃO SUJEIÇÃO AO ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA APLICADA AO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO

Registrou-se alhures que o Estado, enquanto Fazenda Pública, goza de uma série de prerrogativas pautadas, entre outros, na burocracia inerente à sua atuação e na supremacia do interesse público, o que demanda tratamento processual a fim de conferir equilíbrio à lide.

Nesta senda, a corrente defensora da manutenção dessas prerrogativas assevera que tal tratamento diferenciado dispensado à Fazenda Pública não teria o condão de violar o princípio da isonomia, porquanto se justifica nela própria e na supremacia do interesse público.

Tem-se, contudo, que esse fundamento isolado, despido de aprofundamento, revela-se antiquado, já que muitas das razões que ensejaram a criação das prerrogativas deixaram de existir com o passar dos anos, o que as torna infundadas:

Diante destas “clássicas” prerrogativas mencionadas, a indagação que se faz é a seguinte: tal disparidade de tratamento, tal como está posta hoje, é justificável ante a realidade atual? Logo de início salientou-se que nas relações de Direito Público existe um desequilíbrio entre as partes e que ele é perfeitamente justificável pela presença do interesse público e do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Resta, contudo, saber se este regime processual (com prerrogativas especialíssimas) realmente se justifica no presente contexto normativo e social. Em outras palavras, essas prerrogativas não estariam representando, às vezes, autênticos privilégios?<sup>109</sup>

Entende-se, diante do que fora exposto, que as prerrogativas devem ser avaliadas uma a uma para que se possa responder ao questionamento posto pela autora supra, sob pena de configurar um privilégio. Para tanto, urge a necessidade de cotejar a razoabilidade da prerrogativa *in genere* para que seja possível concluir se a sua manutenção viola ou não o princípio da isonomia.<sup>110</sup>

Superadas essas premissas, passar-se-á a explorar a prerrogativa da Fazenda Pública de não sujeição ao ônus de impugnação especificada dos fatos, da qual decorre a ausência dos efeitos materiais da revelia, aplicada à demanda previdenciária judicial. Buscar-se-á, nesta trilha, responder se o benefício, tal como posto hoje, reveste o caráter de prerrogativa ou de privilégio.

---

<sup>109</sup> COSTA, Regina Helena. **As prerrogativas e o interesse da Justiça**, In **Direito Processual Público – A Fazenda Pública em Juízo**, coordenado por Carlos Ari Sundfeld e Cássio Scarpinella Bueno. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 83.

<sup>110</sup> MORAES, José Roberto. **Prerrogativas Processuais da Fazenda Pública**, In **Direito Processual Público – A Fazenda Pública em Juízo**, coordenado por Carlos Ari Sundfeld e Cássio Scarpinella Bueno. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 67-68.

#### 4.1 O ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA E O EFEITO MATERIAL DA REVELIA

A contestação, que é uma modalidade de resposta do réu, submete-se a três importantes regras processuais previstas nos arts. 336 e 341 do Código de Processo Civil de 2015, quais sejam, concentração, eventualidade e impugnação especificada dos fatos apontados pelo autor na exordial.<sup>111</sup>

No que tange à concentração, cumpre ao réu reunir, na peça contestatória, toda matéria de defesa, o que significa que aquilo que não for alegado estará precluso, não podendo mais ser invocado no processo em seu favor.<sup>112</sup>

A regra da eventualidade, por sua vez, decorre da regra da concentração, posto que, na medida em que deve concentrar toda a matéria de defesa, deverá expor todos os argumentos que tiver ou puder alegar em seu favor, ainda que contraditórios entre si. Nesse norte, se diz eventual porque no acaso de um não ser aceito, haverá outro a ser apreciado. As matérias que não forem alegadas na contestação não poderão mais ser invocadas pelo réu, salvo nas exceções previstas no art. 342 do Código de Processo Civil de 2015.<sup>113</sup>

Outrossim, segundo o art. 341 do Diploma Processual Civil vigente, cabe ao réu manifestar-se precisamente sobre os fatos narrados na petição inicial, de modo a torná-los controversos nos autos. A ausência de impugnação especificada, por derradeiro, fará com que se repute verdadeiros os argumentos não refutados pelo réu, que consiste em nada mais que o denominado efeito material da revelia. Trata-se de um ônus processual intimamente relacionado aos princípios da boa-fé e cooperação processual.<sup>114</sup>

Importa notar que a revelia<sup>115</sup> é muitas vezes confundida com o efeito material desta. A revelia é a ausência de contestação, da qual decorrem dois importantes efeitos: o formal e o material. O primeiro significa que o réu revel não mais será intimado dos atos processuais subsequentes, e o segundo verifica-se justamente na presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor, já que não foram impugnados.

---

<sup>111</sup> BRASIL. **Lei 13.105 de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2020.

<sup>112</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 96.

<sup>113</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 96.

<sup>114</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil** – Volume único. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 672.

<sup>115</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 1042.

Essa presunção de veracidade dos fatos não impugnados, no entanto, conforme expressa previsão legal, não se opera se não for admissível a confissão a seu respeito<sup>116</sup>.

A Fazenda Pública sujeita-se tanto à regra da concentração como à da eventualidade, devendo concentrar, em sua contestação, toda matéria de defesa, sob pena de preclusão, salvo exceções que incidem independentemente de quem seja o réu.<sup>117</sup>

O tratamento diferenciado conferido à Fazenda Pública como ré reside, portanto, na sua não sujeição ao ônus da impugnação especificada dos fatos<sup>118</sup>, em função dos direitos indisponíveis que representa, aos quais é defeso confessar. Explica-se.

Direitos indisponíveis, como demonstrado anteriormente, são aqueles que à parte é defeso dispor, dada a sua natureza. No caso da Fazenda Pública, na medida em que representa o interesse público, que é um direito indisponível, não se admite a confissão sobre os fatos que lhe dizem respeito.

Nesta lógica, se não é dado à Fazenda Pública confessar, por conseguinte não se prejudica por não ter se manifestado de maneira específica acerca desses fatos, o que atrai invariavelmente a inaplicabilidade da presunção de veracidade dos fatos não impugnados.

É dizer, deste modo, que mesmo que não impugnando especificamente determinado fato pela Fazenda Pública, essa inércia não fará com que se opere o efeito material da revelia - a presunção de veracidade prevista no caput do art. 341 do Código de Processo Civil vigente.

A não sujeição ao ônus da impugnação específica, contudo, nada obstante o seu belo propósito, convalidou algo que até então era considerado altamente reprovável pela doutrina e a jurisprudência: a denominada contestação por fundamento em negativa geral ou, como alguns preferem, contestação genérica – “instituto que permite ao réu uma impugnação genérica de todos os fatos narrados pelo autor, sendo tal forma de reação o suficiente para tornar todos esses fatos controvertidos”.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> BRASIL. **Lei 13.105 de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2020.

<sup>117</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 96

<sup>118</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 96

<sup>119</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. Vol. único. 9. Ed. – Salvador: Ed JusPodivm, 2017. p. 672

## 4.2 O ANTAGONISMO DA PRERROGATIVA

A doutrina majoritária utiliza como justificativa para a existência dessa prerrogativa, em geral, além da indisponibilidade do direito e inadmissibilidade da confissão, as supostas dificuldades burocráticas de ordem interna e a presunção de legitimidade dos atos administrativos<sup>120</sup>, motivo pelo qual caberia ao autor, numa demanda proposta em face da Fazenda Pública, elidir tal presunção.

Logo, a não sujeição à impugnação específica e aos efeitos materiais da revelia assumiria dupla finalidade: impedir que a inércia do procurador acarretasse prejuízos ao bem da coletividade (indisponibilidade), e atenuar as dificuldades em sua atuação. Essa indisponibilidade significa, em outras palavras, que não é dado ao agente incumbido da defesa do interesse público dispor dos bens abrangidos pelo interesse público.<sup>121</sup>

Por outro lado, há uma forte e crescente tendência de crítica e mitigação dessa prerrogativa, defendendo, entre outros fundamentos, que a Fazenda Pública hoje desfruta de ótimos meios para realizar sua defesa em juízo, sujeitos a mecanismos internos de fiscalização e controle ao agente público, à quem se impõe o respeito à legalidade e moralidade administrativa, e à quem cabe a persecução do interesse público, procurando mitigar os prejuízos à Administração.<sup>122</sup>

Nesse sentido, defendem que o ônus da impugnação especificada dos fatos segue o critério de que não só deve o réu expor as razões de fato e de direito que visam impugnar a pretensão do autor, como, ainda, manifestar sobre todos os fatos narrados na petição inicial. Assim, não se entende condizente com a boa-fé e cooperação processuais que o réu simplesmente faça uma contestação rasa por negativa geral<sup>123</sup>, ainda que se trate da Fazenda Pública.

Embora se justifique o tratamento diferenciado dispensado à Fazenda Pública pela indisponibilidade do interesse público e pela presunção de legitimidade dos atos administrativos, é importante sempre ter-se em vista os direitos fundamentais processuais que poderão ser alvo desse tratamento diferenciado.

---

<sup>120</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 29.

<sup>121</sup> TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público: Conseqüências processuais**. [S.l.], 2005. p. 8.

<sup>122</sup> TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público: Conseqüências processuais**. [S.l.], 2005. p. 9.

<sup>123</sup> ABELHA, Marcelo. **Manual de direito processual civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 494.

Na hipótese de conflito entre os direitos envolvidos, a razoabilidade é o fator guia à atuação do legislador e do órgão do Poder Judiciário, para garantir que o direito do cidadão em juízo não seja sacrificado, mas nem sempre isso ocorre:

Embora se possa pensar em situações em que é possível justificar legitimamente a discriminação entre o Estado e o particular no processo, como, por exemplo, na previsão de prazos processuais diferenciados ( art. 188 do CPC), dado o elevado volume de trabalho forense acometido à advocacia pública, a diferenciação normalmente realizada o é sem qualquer critério legítimo, sendo inconstitucional por ofensa à igualdade e à paridade de armas.<sup>124</sup>

No que toca à prerrogativa em comento, acredita-se que a benesse se faz anacrônica, pois quando aplicada em favor da Fazenda Pública são desrespeitados ao menos três princípios inerentes ao devido processo legal: o da isonomia, o da boa-fé e cooperação processual, bem como o da tutela jurisdicional adequada, como se procurará demonstrar.

#### 4.2.1 A INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

A Constituição Federal prevê em seu texto diversos direitos e garantias individuais, carreando, no caput de seu art. 5º, o medular e indeclinável princípio da igualdade. Trata-se de um dispositivo de caráter supraconstitucional<sup>125</sup>, vinculante a toda a atuação infraconstitucional.

Contudo, em que pese a noção aparentemente simples da norma no sentido de que “todos são iguais perante a lei”, tal não deve ser levado a efeito em sua literalidade, pois o comando exprime diferentes sentidos, já que “legislar nada mais é do que classificar e distinguir pessoas e fatos, com base nos mais variados critérios”<sup>126</sup>.

Nesse sentido, a própria Constituição Federal estabelece distinções com base, dentro outros em critérios, em sexo, renda, situação funcional e nacionalidade, como as instituídas em favor das pessoas portadoras de deficiência (art. 37, VIII da Consituição Federal)<sup>127</sup>. O que o princípio da isonomia impõe, em verdade, não é o tratamento absolutamente idêntico, mas que

<sup>124</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2013. p. 725

<sup>125</sup> SILVA, Marcelo Amaral da. **O princípio constitucional da igualdade**. Revista Páginas de Direito, Porto Alegre, ano 3, nº 74, 10 de maio de 2003. Disponível em <<https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/125-artigos-mai-2003/4836-o-principio-constitucional-da-igualdade>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

<sup>126</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 12.

<sup>127</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2020.

“o fundamento da desequiparação, bem como os fins por ela visados sejam constitucionalmente legítimos.”<sup>128</sup> Como assevera Barroso:

A igualdade constitui um direito fundamental e integra o conteúdo essencial da ideia de democracia. Da dignidade humana resulta que todas as pessoas são fins em si mesmas, possuem o mesmo valor e merecem, por essa razão, igual respeito e consideração. A igualdade veda a hierarquização dos indivíduos e as desequiparações infundadas, mas impõe a neutralização das injustiças históricas, econômicas e sociais, bem como o respeito à diferença.<sup>129</sup>

José Afonso da Silva leciona, em sua obra que:

No Direito estrangeiro, faz-se a distinção entre o princípio a igualdade perante a lei e o da igualdade na lei. Aquele corresponde à obrigatoriedade de aplicar as normas jurídicas gerais aos casos concretos, na conformidade com o que elas estabelecem, mesmo se delas resultar uma discriminação, o que caracteriza a isonomia puramente formal, enquanto a igualdade na lei exige que, nas normas jurídicas, não haja distinções que não sejam autorizadas pela própria constituição. Enfim, segundo esta doutrina, a igualdade perante a lei seria uma exigência feita a todos aqueles que aplicam as normas jurídicas gerais aos casos concretos, ao passo que a igualdade na lei seria uma exigência dirigida tanto àqueles que criam as normas jurídicas gerais como àqueles que as aplicam aos casos concretos”.<sup>130</sup>

Contemporaneamente, a ideia de igualdade é compreendida em três dimensões: a formal, a material, e a igualdade como reconhecimento, as quais serão rapidamente explanadas apenas para conferir maior clareza à exposição.

A igualdade formal “impede que a lei estabeleça privilégios e diferenciações arbitrárias entre as pessoas”, portanto, é um mandamento dirigido ao legislador, no sentido de que a desequiparação tenha fundamento na Constituição e que seja razoável.<sup>131</sup>

A igualdade por reconhecimento tem identidade no “respeito às minorias e ao tratamento da diferença de uma maneira geral. Assim, igualdade como reconhecimento significa respeitar as pessoas nas suas diferenças, mas procurar aproximá-las, igualando as oportunidades.”<sup>132</sup>

Já igualdade material decorre dos objetivos fundamentais da República, tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da

<sup>128</sup> BARROSO. Luís Roberto. **Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro**. In: Temas de direito constitucional. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 161.

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 41**. Relator: min. Roberto Barroso, julgado em 08/06/2017, publicado em DJe-220 17/08/2017.

<sup>130</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: RT, 1993. p.195.

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 41**. Relator: min. Roberto Barroso, julgado em 08/06/2017, publicado em DJe-220 17/08/2017.

<sup>132</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 41**. Relator: min. Roberto Barroso, julgado em 08/06/2017, publicado em DJe-220 17/08/2017.

marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação<sup>133</sup>. Diz respeito, assim, às demandas de redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social. Como ressalta Dworkin, igualdade material é a própria isonomia - a igualdade que permite a desigualação na medida em que há determinados aspectos que tornam as pessoas efetivamente desiguais.<sup>134</sup>

Na ocasião do julgamento da ADPF 186, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, restou clara a noção de igualdade material contida na ementa:

I - Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a **permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.**

II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para **corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade.** [...] <sup>135</sup>

O princípio da isonomia assume caráter de dupla aplicação, sendo uma teórica e uma prática. Aquela tem escopo em reprimir privilégios injustificados, enquanto esta se destina a atenuar os efeitos decorrentes das desigualdades que se colocam no caso concreto.

Na seara do processo civil, o princípio da isonomia restou consagrado no art. 139, I do Código de Processo Civil de 2015, dispositivo cogente que atribui ao juiz o dever de assegurar às partes igualdade de tratamento. Nesse espeque, a participação das partes no contraditório deve ocorrer, dentro do devido processo legal, em igualdade de condições ou, em outras palavras, com paridade de armas.

Seguindo a lógica de igualdade antedita, o preceito não implica necessariamente em dispensar tratamento rigorosa e absolutamente idêntico às partes. Contudo, eventual discrepância, em respeito à isonomia, deve ser justificada e ter supedâneo na razoabilidade<sup>136</sup>,

<sup>133</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2020.

<sup>134</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 41**. Relator: min. Roberto Barroso, julgado em 08/06/2017, publicado em DJe-220 17/08/2017.

<sup>135</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 186**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012, publicado em DJe-205 20/10/2014.

<sup>136</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2. Fortaleza, 2003. p. 165-168. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

posto que tal disparidade a ser dispensada precisa ser empregada com o fito de restabelecer o equilíbrio rompido por algum fator ou peculiaridade discriminatória existente entre as partes.<sup>137</sup>

Nesse norte, o desafio lançado ao jurista é encontrar o ponto de equilíbrio entre a posição do cidadão e o interesse público tutelado pela Fazenda, podendo, assim, distinguir as prerrogativas necessárias de privilégios abjetos.

Embora se justifique a disparidade de tratamento conferida à Fazenda Pública por meio de suas prerrogativas, arrisca-se dizer que, no tocante à prerrogativa de não sujeição ao ônus da impugnação especificada dos fatos, inexistente razoabilidade na espécie, como será visto adiante.

Pautado na suposta ideia de isonomia, o primeiro grande fundamento constituído para tal prerrogativa diz respeito à alegada burocracia interna inerente à atuação da Administração Pública e o seu mau aparelhamento, que ensejava, por exemplo, a dificuldade de obter informações suficientes à uma defesa robusta pelos procuradores. Pois bem, tais razões que outrora legitimaram essa prerrogativa, segundo parcela da doutrina, não mais se sustentam.

Primeiramente, a Constituição Federal de 1988 desfez o bifrontismo que existiu no Ministério Público Federal, cujos membros exerciam cumulativamente as funções de Ministério Público e de defesa judicial da União, outorgando à Advocacia Geral da União<sup>138</sup> este último mister. Outrossim, as procuradorias passaram com o tempo a ser divididas em razão da matéria para a defesa de seus interesses.<sup>139</sup>

Por outro lado, os computadores, invulgares na década de 70, quando da concepção da Lei Adjetiva Civil revogada, atualmente são mais que comuns, louve-se os sistemas internos que permitem a permuta de informações entre o INSS e as procuradorias. Ademais, o processo judicial eletrônico permite a prática de atos processuais eletronicamente por todos os participantes da relação processual de qualquer lugar a qualquer tempo, trazendo muito mais celeridade e eficiência.

Outrossim, costuma-se aduzir que a garantia tem como escopo proteger o patrimônio público da irresponsabilidade daqueles incumbidos de administrá-la ou defendê-la em juízo:

[...] garantia que o legislador em boa hora conferiu à coisa pública, que **não pertence ao servidor eventualmente encarregado de administrá-la ou**

---

<sup>137</sup> COMUNALE, Bernardo. **As prerrogativas processuais da fazenda pública à luz dos princípios da isonomia e da supremacia do interesse público**. 2008. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

<sup>138</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2020; MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. **A missão institucional da Secretaria-Geral de contencioso e seus reflexos na defesa das políticas e dos interesses públicos**. In: Revista da AGU, n. 21, p. 12.

<sup>139</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2, Fortaleza, 2003. p. 165-168. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

**defendê-la**, mas a toda a sociedade. Em suma, o legislador, com essas medidas, tem procurado **garantir o patrimônio de todos contra a irresponsabilidade de alguns**. [...] a história recente deste país tem mostrado quão letal ao patrimônio público pode constituir-se a ação de grupos especialmente organizados com o fito de dilapidá-lo. Por essas e por outras é que os denominados “privilégios” precisam ser encarados sem paixões, sem partidarismo, mas com a razão voltada para a realidade de que eles intentam proteger o patrimônio de toda a sociedade.

[...] Não é por demais lembrar o episódio – dentre tantos outros – do INSS do Rio de Janeiro. Nesse Estado, inobstante os “privilégios” processuais da Fazenda, **alguns procuradores do INSS se juntaram a advogados e juizes para promover fraudes que superam a cifra de algumas centenas de milhões de dólares americanos**. Ora, imaginem se não houvesse o duplo grau, o prazo mais elástico, a inexistência dos efeitos da revelia. **Um servidor venal pode causar, de forma irreversível, prejuízos enormes ao Estado**. Dentre inúmeros exemplos imaginem as ações envolvendo construção de hidroelétricas, rodovias, onde as construtoras reivindicam valores estratosféricos. **Uma ação não contestada importaria em prejuízos de algumas centenas de milhões de dólares**. Por essas e por outras razões é que, reitere-se, não há privilégios à Fazenda Pública, mas garantias contra a dilapidação do seu patrimônio.<sup>140</sup> (grifos nossos)

É de se ver, pelas palavras do renomado doutrinador, que o regime dessa prerrogativa perdura como um voto de desconfiança do próprio Poder Público na pessoa de seus agentes. Contudo, tal fundamento não poderia ser pior. Se o agente público age em prejuízo do ente que representa, há de ser responsabilizado pela conduta em sede própria, não devendo esse ônus recair sobre o cidadão jurisdicionado.

A Emenda Constitucional n. 19/98, inclusive, consagrou o Princípio da Eficiência, que impõe à atuação do agente público o melhor desempenho possível de suas atribuições, bem como que organize, estruture e discipline a Administração Pública, com vistas à obtenção dos melhores resultados na prestação do serviço público.<sup>141</sup>

A Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na condição de órgão da AGU responsável pela representação judicial e extrajudicial da autarquia previdenciária, como não poderia deixar de ser, dispõe de recursos rápidos e eficientes que permitem a troca de informação de qualquer lugar, não mais se sustentando a ausência de mecanismos adequados à formulação de uma defesa especificada como justificativa para a prerrogativa em comento.<sup>142</sup>

Para além, os procuradores incumbidos de representar a Fazenda Pública, dotados de potencialidades próprias do cargo que ocupam e pela autoridade que lhes é inerente, possuem

<sup>140</sup> ALVIM, Eduardo Arruda. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 230.

<sup>141</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 83.

<sup>142</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2., Fortaleza, 2003. p. 165-168. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

qualificação ímpar, a começar pela exigência constitucional de aprovação em certame público, notoriamente conhecido por sua extrema complexidade.

Ainda, no que diz respeito à argumentação no sentido de que o procurador atua em inúmeras demandas, não lhe sendo possível escolher, como é dado ao advogado particular, tem-se que não raro as demandas em que figura como ré a Fazenda Pública se repetem com o mesmo fundamento jurídico. Há cerca de 10 anos o INSS é o maior litigante judicial em nível nacional<sup>143</sup>, enquanto o cidadão eventualmente comparece ao Poder Judiciário. Segundo Marinoni:

foi Galanter quem desenvolveu a idéia relacionada com o que chamou de litigantes habituais e litigantes eventuais. As vantagens dos “habituais”, de acordo com Galanter, são inúmeras: 1) a maior experiência com o direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais causas; 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da administração da Justiça; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros.<sup>144</sup>

E enfim chega-se ao principal fundamento da prerrogativa em epíteto: a natureza dos interesses defendidos pela Fazenda. No ponto, embora se afirme que o direito representado pela Fazenda Pública é indisponível, não sendo dado ao procurador dispor sobre tal, esse argumento isolado, sem maiores digressões, não tem o condão de justificar o tratamento desigual<sup>145</sup>, sobretudo quando se observa o perfil do cidadão que irá compor o polo ativo.

A fim de identificar a razoabilidade da prerrogativa, faz-se imperioso cotejar ou aliar o interesse público a outros fatores para que as discriminações apontadas pela lei não incorram em violação ao princípio da isonomia<sup>146</sup>.

Assim, diante da insubsistência de todas as outras justificativas apontadas pela doutrina para a prerrogativa, fuge à razoabilidade entender que o simples fato de o direito ser público e, por consequência, indisponível, teoria o condão de, por si só, autorizar a não sujeição ao ônus da impugnação especificada dos fatos narrados na inicial, e a proposição “parte da premissa de que o princípio da isonomia não pode ser analisado, tão-somente, sob o aspecto

<sup>143</sup> **Demora na concessão de benefícios pode gerar prejuízo de R\$ 14 milhões ao INSS.** Agência O Globo, 20 jan. 2020. Disponível em: < <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2020/01/demora-na-concessao-de-beneficios-pode-gerar-prejuizo-de-r-14-milhoes-ao-inss.html>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

<sup>144</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas Linhas do Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 35.

<sup>145</sup> COSTA, Regina Helena. **As prerrogativas e o interesse da Justiça**, In **Direito Processual Público – A Fazenda Pública em Juízo**, coordenado por Carlos Ari Sundfeld e Cássio Scarpinella Bueno. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 83.

<sup>146</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 10-11.

formal, mas de maneira real, o que determina a sua procedência sob o prima da razoabilidade”.<sup>147</sup> Nessa esteira de raciocínio afiança Celso Antônio Bandeira de Mello:

para desate do problema é **insuficiente recorrer à notória afirmação de Aristóteles, assaz de vezes repetida, segundo cujos termos a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais**. Sem contestar a inteira procedência do que nela se contém e reconhecendo, muito ao de ministro, sua validade como ponto de partida, deve-se negar-lhe o caráter de termo de chegada, pois, entre um e outro extremo, serpeia um fosso de incertezas cavado sobre a intuitiva pergunta que aflora ao espírito: **Quem são os iguais e quem são os desiguais?**<sup>148</sup> (grifos nossos)

Aponta o mesmo doutrinador que para que as discriminações apontadas pela lei não incorram em violação ao princípio da isonomia, faz-se necessário existir uma correlação (lógica e consentânea com os ditames constitucionais) entre o assentado como critério de discrimen e a diferenciação do tratamento jurídico levada a efeito pela norma.<sup>149</sup> Tal correlação, contudo, nem sempre é absoluta, isto é,

[...] isenta da penetração de ingredientes próprios das concepções da época, absorvidos na inteligência das coisas. Basta considerar que, **em determinado momento histórico, parecerá perfeitamente lógico vedar às mulheres o acesso a certas funções públicas, e, em outras épocas, pelo contrário, entender-se-á inexistir motivo racionalmente subsistente que convalide a vedação**. Em um caso terá prevalecido a tese de que a proibição, isto é, a desigualdade no tratamento jurídico se correlaciona juridicamente com as condições do sexo feminino, tidas como inconvenientes com certa atividade ou profissão pública, ao passo que, em outra época, a propósito de igual mister, a resposta será inversa. **Por consequência, a mesma lei, ora surgirá como ofensiva da isonomia, ora como compatível como princípio da igualdade**<sup>150</sup>

É de se ver, desse modo, que a aplicação desse princípio pode variar no tempo, espaço, histórica e cultura, acompanhando sempre a evolução da sociedade, sendo necessário que o hermeneuta penetre no íntimo da norma visando a sua exata compreensão, para dela extrair todas suas virtualidades.<sup>151</sup>

Cabe ressaltar que essa flexibilidade de interpretações pode ser vista no próprio Supremo Tribunal Federal – STF, cujo efeito vinculante de suas decisões, ainda que em sede

<sup>147</sup> MORAES, José. **Prerrogativas Processuais da Fazenda Pública., In Direito Processual Público – A Fazenda Pública em Juízo**, coordenado por Carlos Ari Sundfeld e Cássio Scarpinella Bueno. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 67-68

<sup>148</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 10.

<sup>149</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 10.

<sup>150</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 11.

<sup>151</sup> SCHNAID, David. **A Interpretação Jurídica Constitucional (e Legal)**. In: Revista dos Tribunais, nº.733, p. 24-52.

de controle concentrado de constitucionalidade, ocorre apenas em relação ao Poder Executivo e aos demais órgãos do Poder Judiciário. Considerando que a interpretação deve se adequar à realidade do momento, referido efeito não atinge o Supremo, que poderá atualizar suas decisões.<sup>152</sup>

E nesse ponto específico reside o presente estudo, no sentido de que a necessária correlação lógica e concreta entre a prerrogativa em epígrafe e os motivos por vezes elencados como fundamentos à sua manutenção deixou de existir, o que atrai invariavelmente afronta ao princípio da isonomia, em latente prejuízo ao cidadão particular.

#### **4.2.2 A VIOLAÇÃO À BOA-FÉ, COOPERAÇÃO E TUTELA JURISDICIONAL ADEQUADA E EFETIVA**

Muito embora se tenha que o ônus da impugnação especificada dos fatos não recaia sobre quem defende direitos indisponíveis, tal prerrogativa dá azo, como antedito, à formulação da reprimida contestação genérica. Porém, não se entende condizente com a boa-fé e cooperação processuais que o réu simplesmente faça uma contestação rasa por negativa geral.<sup>153</sup>

Dito isto, a prática de diversos desembargadores e ministros revela que não raro a Fazenda Pública incorre em abuso dessa prerrogativa, de modo a realizar contestação genérica mesmo tendo acesso e conhecimento de todos os fatos, sendo que essa violação só passa a ser percebida em segunda instância, quando vencida na origem, resolve trazer à luz fatos novos que poderia ter alegado em sede de contestação, em nítida violação aos princípios da cooperação e boa-fé processual. Os posicionamentos abaixo, retirados da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, demonstram essa praxe.

A norma determina a impugnação específica, sendo a prerrogativa apenas uma exceção que deve ser satisfatoriamente justificada. Nesse sentido o ilustre Castro Meira, para quem “A não-aplicação dos efeitos da revelia à Fazenda Pública não pode servir como um escudo para que os entes públicos deixem de impugnar os argumentos da parte contrária, não produzam as provas necessárias na fase de instrução do feito e, apesar disso, busquem reverter as decisões em sede recursal [...]”<sup>154</sup> Ainda, o ministro Luiz Fux posicionou-se sobre o assunto, asseverando que:

---

<sup>152</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2777/SP**. Relator: min. Cezar Peluso, julgado em 19/10/2016, publicado em DJe-143 30/06/2017.

<sup>153</sup> ABELHA, Marcelo. **Manual de direito processual civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 494

<sup>154</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 635.996/SP**. Relator: Min. Castro Meira. Julgado em 06/12/2007 e publicado em DJ 17/12/2007.

A inatividade processual da Fazenda Pública, muito embora não descomprometa o juiz da investigação dos fatos e do direito, interditando o julgamento por presunção de veracidade, tal como ocorre, em regra, nas causas que gravitam em torno dos direitos patrimoniais disponíveis, na forma do caput do artigo 319 do CPC, **também não alforria a entidade pública contumaz a criar no juízo do apelo questões novas** porquanto a instância recursal é de controle e não de criação, consoante resta claro da doutrina insuperável de Barbosa Moreira.<sup>155</sup> (grifos nossos)

Sobre o ponto, Fredie Didier Jr. leciona sobre a insubsistência dessa prerrogativa, traçando um importante paralelo com o curador especial e o advogado dativo:

Ao autor cabe formular sua demanda de modo claro e determinado (demanda obscura é inepta e o pedido genérico é apenas excepcionalmente admitido); **idêntica razão impõe a regra que veda a contestação genérica. Prestigiam-se, assim, o princípio da cooperação e, conseqüentemente, o princípio da boa-fé processual.** [...]

O curador especial e o advogado dativo (art. 5º, §§ 3º e 4º, Lei n. 1060/1950) estão dispensados de observar esse ônus ao elaborarem a defesa dos seus representados. Isso porque são representantes que assumem suas funções em situação que não lhes permite, no mais das vezes, ter acesso imediato ao réu, de quem poderia extrair as informações indispensáveis para a elaboração de uma defesa específica. Ambos aterrissam no processo de paraquedas. **Nestas circunstâncias, justifica-se plenamente a não-incidência da regra de não impugnação especificada: para que não tenham de mentir ou esforçar-se na criação de uma estória do réu, autoriza-se que esses representantes apresentem uma defesa genérica.** [...]

A Fazenda Pública submete-se ao ônus da impugnação especificada (neste sentido, STJ, 2ª T., REsp n. 635.996/SP, rel. Min. Castro Meira, j. em 06.12.2007, publicado no DJ de 17.12.2007). **Não há razão para dispensas 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 conseqüência...** O papel do advogado na construção da decisão judicial justa não pode ser desprezado; **a incidência da regra aos advogados dos entes públicos seria verdadeira *capitis deminutio* desses profissionais.** [...]<sup>156</sup>

É de se ver, nesse norte, que quando destinada ao curador especial, a prerrogativa prestigia a cooperação e isonomia, eis que mantém intrínseca relação com o fim proposto, tendo em vista a presumível dificuldade do patrono em realizar uma defesa robusta. Não se pode dizer o mesmo da Fazenda Pública. Dinamarco assevera que:

A manutenção de dispositivos anti-isonômicos no vigente Código de Processo Civil explica-se pelo fato de ele ser mera continuação do estatuto de 1939, em

<sup>155</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 541.239/DF**, Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 09/11/2005 e publicado em DJ 05/06/2006.

<sup>156</sup> DIDIER JR., Fredie. **Editorial 89**. Disponível em <<http://www.frediedidier.com.br/editorial/editorial-89/>>. Acesso em: 15 mai. 2020

relação ao qual muito pouco inovou substancialmente. **Apoiados no falso dogma da indisponibilidade dos bens do Estado, os privilégios concedidos pela lei e pelos tribunais aos entes estatais alimentam a litigiosidade irresponsável que estes vêm praticando, mediante a propositura de demandas temerárias, oposição de resistências que da parte de um litigante comum seriam sancionadas como litigância de má-fé** (CPC, arts. 16-18), **excessiva interposição de recursos** – etc tudo concorrendo ainda para o congestionamento dos órgãos judiciários e retardamento da tutela jurisdicional aos membros da população.<sup>157</sup>

É possível notar, dos posicionamentos supra, todos anteriores ao Código de Processo Civil vigente, que os fins antagônicos da Fazenda Pública dificultam a cooperação, de modo que a prerrogativa não pode ser conferida imoderadamente. Ainda, as decisões demonstram ser possível o equilíbrio da demanda, ainda que com a previsão dessa prerrogativa à Fazenda Pública arraigada na ordem jurídica brasileira, prestigiando a isonomia e colaboração processual também por parte do magistrado para com as partes.<sup>158</sup>

A colaboração estrutura-se a partir da previsão de regras que devem ser seguidas pelo juiz na condução do processo. Nesse norte, cumpre também ao magistrado, enquanto órgão do Poder Judiciário envolvido na lide, fazer do processo um terreno afeito à concretização da isonomia processual<sup>159</sup>. Contudo, nem sempre isso ocorre:

Uma realidade preocupante, no direito infraconstitucional brasileiro e em várias linhas de orientação constante dos tribunais são os privilégios de que gozam os entes estatais e seus agentes quando partes no processo civil. **As disposições legais que instituem situações de desequilibrada vantagem ao Estado e ao Ministério Público acrescem-se certas tendências dos juízes a privilegiá-los ainda mais**, o que fazem ao conferir a essas entidades tratamentos incompatíveis com a garantia constitucional da isonomia processual. (...) **Disposições infraconstitucionais como essas não trariam máculas ao sistema se houvesse da parte dos juízes e tribunais a disposição a confrontá-las severamente com a garantia constitucional da igualdade, impedindo que se impusessem ou confinando-as no menor espaço possível.** Mas a realidade é oposta. Não apenas vem sendo quase invariavelmente afirmada a constitucionalidade de disposições dessa ordem, como também juízes existem que vão além e concedem à Fazenda Pública e ao Ministério Público outros privilégios que sequer na lei estão propostos. [...] Essa é uma postura de defesa do Estado, inerente à filosofia política de Estado totalitário, que a Constituição Federal de 1988 quis extirpar ao dar grande

<sup>157</sup> DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 211-214.

<sup>158</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2013. p. 710.

<sup>159</sup> BRASIL. **Lei 13.105 de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2020.

realce aos valores do ser humano, do trabalho, da cidadania e da liberdade.<sup>160</sup>  
(grifos nossos)

Corroborando este posicionamento, Rocha Sobrinho afirma que “essas prerrogativas, apesar de terem como escopo a proteção dos interesses da Administração Pública que, em última análise, é o interesse da coletividade, não raro, na prática, trazem efeitos colaterais indesejados, estimulando, inclusive, a litigiosidade.”<sup>161</sup> Lucon endossa o entendimento, considerando que:

Como se não bastasse, esses privilégios travam o prosseguimento do processo e contribuem substancialmente para a descrença da população no Poder Judiciário e nas nossas instituições. Além disso, contribui ainda mais para essa descrença o posicionamento pouco realista de alguns juízes no sentido de considerar como regra que a Fazenda Pública (e o Ministério Público) está sempre defendendo legítimos e reconhecidos direitos públicos, **sem nem mesmo fazer menção à real situação substancial apresentada no caso concreto**<sup>162</sup> (grifos nossos)

Embora o princípio da cooperação processual também mantenha o juiz como alvo, a aplicação dos efeitos revela em face da Fazenda ainda é muito tímida e restrita, “existindo, ainda, muita contenção por parte do Judiciário na sua aplicação, engessando a evolução da temática”<sup>163</sup>, e o cidadão, na busca por uma prestação de natureza alimentar, como ocorre com as demandas em face do INSS, não pode ficar à mercê da boa vontade da Fazenda Pública em cumprir com seu mister em realizar uma defesa especificada, ou do juízo, em promover a isonomia no processo.

Noutro aspecto, tem-se ainda a violação ao direito à tutela jurisdicional adequada e efetiva. É que, uma vez violada a isonomia, a boa-fé e a cooperação processuais, invariavelmente transgrede-se o princípio da tutela jurisdicional efetiva. A violação da tutela jurisdicional efetiva é, dessa maneira, corolário lógico das demais violações apontadas.

O sentido mais adequado que pode ser conferido à expressão devido processo legal é o de processo justo, a partir da razoabilidade e concordância prática dos direitos fundamentais das partes no caso concreto. Assim, o devido processo legal abrange uma gama de direitos que

<sup>160</sup> DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. São Paulo: Malheiros, 4. ed. 2004. p. 199.

<sup>161</sup> ROCHA SOBRINHO, Délio José. **Prerrogativas da Fazenda Pública em juízo**, 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999. p.131.

<sup>162</sup> LUCON, Paulo. **Eficácia das decisões e execuções provisórias**. 1. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 265.

<sup>163</sup> SANTOS, J. P. M. dos; BRASIL, J. C. M. **Fazenda Pública e a revelia: uma relação de incompatibilidade mitigada**. [s. l.], 2018. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.4F4A032C&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

devem ser observados, dentre os quais é possível citar a segurança jurídica, a igualdade, e a tutela jurisdicional adequada e efetiva.<sup>164</sup>

A tutela jurisdicional adequada é, portanto, um dos elementos que integram o processo considerado justo, razão pela qual o processo deve adequar-se às peculiaridades do direito material cuja tutela se requer em juízo.

O processo, enquanto instrumento do direito material *sub judice*, deve ser reflexo fiel aos seus desígnios, não lhe cabendo criar nem mitigar direitos. Desse modo, é defeso utilizar regras e princípios processuais a fim de distorcer os resultados que adviriam se não estivesse sendo necessária a tramitação daquela lide. Essa ideia foi sintetizada na formulação de Chiovenda, para quem “o processo deve dar a quem tem direito tudo aquilo e precisamente aquilo a que ele tem direito”.<sup>165</sup>

Segundo Marinoni, “a prestação da tutela jurisdicional deve ser pensada na perspectiva do consumidor dos serviços jurisdicionais”<sup>166</sup>, num processo civil de resultados<sup>167</sup>, fornecendo-lhe exatamente aquilo que tem direito de receber, no menor tempo possível. Nesse rumo, a par da necessidade de se conferir uma nova feição ao processo, para que se garanta um processo social, Guerra Filho assevera que:

Mais recentemente K. A. BETTERMANN, em artigo semanal, aponta para a nova dimensão que assume o princípio da igualdade das partes, no contexto do processo social, o qual passa da igualdade formal de todos perante a lei para a igualdade material, com a **busca de se estabelecer uma equiparação das possibilidades de atuação em juízo daqueles menos favorecidos de meios econômicos ou outros meios, minorando os efeitos danosos dessa disparidade sobre o conteúdo da justiça do resultado dos processos.**<sup>168</sup>

Contudo, na demanda do cidadão contra a Fazenda Pública, os diversos benefícios que a legislação concede a esta, como o prazo em dobro, já tornam o processo excessivamente demorado e ainda mais penoso do que já seria<sup>169</sup>, sobretudo numa demanda que trata de verba alimentar.

<sup>164</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2013. p. 712.

<sup>165</sup> “Dell’azione nascente dal contratto preliminare”, em **Saggi di diritto processuale civile**, I. Milão: Giuffrè, 1993, reimp. da 3ª ed., p. 110.

<sup>166</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2. Fortaleza, 2003. p. 183. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

<sup>167</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Reforma do Código de Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p.32.

<sup>168</sup> GUERRA FILHO, Willis S. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos ed., 1999. p. 131-132.

<sup>169</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2. Fortaleza, 2003. p. 184. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

Outrossim, a Fazenda tem por praxe, em qualquer hipótese, recorrer das decisões judiciais que lhe são desfavoráveis, “ainda que estejam de acordo com as súmulas e decisões remansosas dos tribunais superiores”<sup>170</sup>, tudo favorecendo o atraso da tutela jurisdicional.

### 4.3 A VULNERABILIDADE NA RELAÇÃO PROCESSUAL PREVIDENCIÁRIA

Para fazer efeito ao princípio da isonomia, busca-se atenuar as desigualdades processuais por meio de critérios como a vulnerabilidade, presunções, inversão do ônus da prova. Como fora demonstrado anteriormente, tal como ocorre em demandas trabalhistas, consumeristas e ao curador especial, é atribuído ao particular o tratamento desigual tendo em vista a notória desvantagem de que conta frente ao empregador e a empresa.

Especificamente no processo previdenciário, o desequilíbrio perpetrado pela prerrogativa se acentua ainda mais, sobretudo quando se tem no polo ativo cidadão buscando benefício assistencial ou segurado da Previdência buscando prestação inerente ao Regime Geral de Previdência Social.

Como consubstanciado no primeiro capítulo deste estudo, os benefícios da Previdência, em sua maioria, giram em torno dos riscos sociais a que estão sujeitos os segurados trabalhadores e seus dependentes, e são, por este motivo, destinados a cobrir esses eventos não planejados. Nesse norte, tais benefícios possuem caráter essencialmente substitutivo e alimentar, cujo papel é propiciar os meios de subsistência dos que deles necessitam.<sup>171</sup>

Benefícios como auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, pensão por morte, salário-maternidade e auxílio-reclusão significam, em outras palavras, a subsistência daquela família que, muitas vezes, só conta com um provedor. Portanto, a carga emocional de um processo previdenciário se faz bastante evidente:

o caráter alimentar dos benefícios, a necessidade de um mínimo social, a manutenção da dignidade da pessoa humana, a proteção ao idoso e ao deficiente miseráveis, as condições especiais dos trabalhadores rurais, a existência de viúvas e menores desprotegidos e de mulheres e homens sem acesso às mínimas condições de bem-estar social, são fatores e apreensões que

---

<sup>170</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2. Fortaleza, 2003. p. 184. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

<sup>171</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. Tomo 1 – Noções de direito previdenciário. São Paulo: LTr, 1997. p. 208.

rondam diuturnamente o processo previdenciário e reclamam efetividade dos direitos fundamentais protegidos constitucionalmente.<sup>172</sup>

Nesta senda, este cidadão, quando ingressa em juízo na busca de um benefício previdenciário, não raro já se encontra numa situação de hipossuficiência econômica. Como consequência disso, “terá mais dificuldades para contratação de advogado realmente especializado, menos recursos para se lançar à busca de elementos de prova que sustentem suas alegações, desconhecimento de relevantes informações que poderiam lhe credenciar ao recebimento de determinada prestação previdenciária”.<sup>173</sup>

Há quem diga, ainda, que o cidadão comumente é representado por profissionais menos qualificados do mercado, os quais, muitas vezes, não conseguem garantir a concretude do direito por falhas no encaminhamento ou acompanhamento da pretensão em juízo.<sup>174</sup>

Faz-se necessário, especialmente em demandas cujo objeto é de natureza alimentar, a garantia de um processo equo, com o predomínio das garantias constitucionais, visto que, sem isso, o processo dificilmente produzirá resultados substancialmente justos.<sup>175</sup>

Essa generosa ideia de processo equo, a propósito, pode ser vista e guarda perfeita compatibilidade com o tratamento conferido ao trabalhador em litígios de natureza trabalhista que, tal como na relação previdenciária, ventila parcelas de natureza indiscutivelmente alimentar.

Fora anteriormente dito que se costuma recorrer justamente à ideia de isonomia como supedâneo para o favorecimento do Estado na relação processual. Contudo, também se faz indiscutível a superioridade deste frente ao particular, notadamente no domínio do direito administrativo e nos inúmeros recursos de que fazem jus os procuradores responsáveis pela defesa judicial da Fazenda Pública.

Diante disso, estar-se-á restaurando a equilíbrio processual ou conferindo paridade de armas com a prerrogativa? Entende-se que não, visto que não há desequilíbrio da Fazenda para com o particular, mas do particular em relação à Fazenda.

---

<sup>172</sup> MACEDO, A. da C. **Aplicação da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova no âmbito do processo previdenciário.** [s. l.], 2014. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.A6ADFC6&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

<sup>173</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário.** 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 58.

<sup>174</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública.** Revista Themis, vs. 3, n.2, Fortaleza, 2003. p. 165-168. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

<sup>175</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **O modelo processual civil brasileiro.** Texto fornecido nas aulas de Pós-Graduação USP, 1999. p.14 *apud* VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do processo em face da Fazenda Pública.** São Paulo: Dialética, 2003. p. 47.

A insubsistência da prerrogativa de não sujeição ao ônus da impugnação especificada dos fatos há muito fora percebida pelo legislador infraconstitucional em matéria trabalhista. Sobre esse ponto, dispõe Manoel Antônio Teixeira Filho:

[...] considerando que o ônus da impugnação específica dos fatos está jungido ao réu, e que este, no processo do trabalho, em regra é o empregador, fica algo difícil beneficiar-se da exceção contida no inciso I, do art. 341, do CPC. Uma exceção a essa exceção, contudo, quase chegou a existir em nosso sistema, porquanto a Medida Provisória n. 417, de 28.1.1994, dispunha, no parágrafo único do art. 5º, não serem aplicáveis à União as cominações de revelia e de confissão, contidas no art. 844, da CLT. Se a União não pudesse confessar, é lógico que não se prejudicaria por eventual silêncio diante de fatos alegados pelo autor ou por não haver se manifestado, de maneira precisa (específica), acerca desses fatos. **Isso equivaleria a afirmar que à União seria lícito elaborar contestação genérica, numa injustificável e iníqua involução aos tempos do CPC de 1939.** Talvez por esse motivo, a Lei n. 9.028, de 12.4.1995, não reproduziu a exceção contida no parágrafo único do art. 52, da precitada Medida Provisória, de tal modo que a União pode ser confessa.<sup>176</sup> (grifos nossos)

No mesmo sentido entendem Francisco Ferreira Jorge Neto e Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante, para quem o entendimento no sentido da inaplicabilidade dos efeitos materiais da revelia ao Poder Público, sob o fundamento de o litígio versar sobre direitos indisponíveis, além de violar a lei, transgrede a natureza jurídica alimentar do crédito trabalhista, o qual é privilegiado (art. 186 do Código Tributário Nacional).<sup>177</sup>

Entende-se, assim, que tal como ocorre na relação trabalhista, a superioridade do Estado - *in casu*, do INSS - já existente frente ao segurado é ainda mais agravada com a instituição dessas prerrogativas no âmbito do direito instrumental, especialmente a de não sujeição ao ônus da impugnação específica.

É preciso separar a atuação do Poder Público quando exercida em seu mandatório *jus imperii* da sua posição como sujeito parcial do devido processo legal, visto que as circunstâncias que outrora legitimaram a criação desta prerrogativa, agora seguramente alcunhada privilégio, se perderam no tempo.<sup>178</sup>

Assim, depreende-se que a argumentação veiculada no sentido de que ao agente público é vedado o direito de reconhecer, confessar e transigir em relação a direitos que não lhes pertencem, mas sim à coletividade, não conduz ao acolhimento hodierno da prerrogativa,

<sup>176</sup> TEIXEIRA FILHO, Manoel Antônio. **Comentários ao novo código de processo civil sob a perspectiva do processo do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 413.

<sup>177</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito processual do trabalho**. 8. ed. São Paul: Atlas, 2019. p. 563.

<sup>178</sup> MACHADO, Agapito. **O princípio da isonomia e os privilégios processuais** In Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, vol. n. 109. p. 72.

visto que não pode ser o cidadão particular o prejudicado pela inércia injustificada no procurador.

A vulnerabilidade aqui, gize-se, se mostra não no Estado, mas no cidadão, mas como será visto, em função da falta de normatividade própria, acaba por incidir a norma geral às demandas de natureza previdenciária, escasseada de qualquer especificidade relativa às peculiaridades desta seara processual.

#### 4.4 A NECESSIDADE DE UMA NORMATIVIDADE PRÓPRIA AO PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO

Del Vecchio, em 1960, já afirmara que “a justiça exige igualmente que todos o meios de que o Estado pode legitimamente dispor sejam por este devolvidos, mais do que a qualquer outro escopo, à tutela a vida e da integridade física e moral de seus componentes, e principalmente daqueles que não dispõem de meios para os obter ou de outras pessoas a isso particularmente obrigadas (justiça providencial ou assistencial, também denominada social)”.<sup>179</sup>

O desenvolvimento da atuação do Estado no âmbito da proteção social culmina – ou deveria culminar – na obtenção da Justiça Social, já que “a redução das desigualdades sociais – tarefa que exige esforço colossal da comunidade – prepara o terreno onde se assenta uma sociedade mais justa”.<sup>180</sup>

O processo, como se sabe, é instrumental. É apenas um instrumento através do qual se concretiza direitos e, portanto, deve adequar-se às especificidades do direito material objeto daquele processo, mediante regras processuais adequadas. Daí a ideia de mecanismos diferenciados.

As particularidades da lide previdenciária, segundo Savaris, percebidas fundamentalmente nos sujeitos da relação processual e na natureza alimentar do objeto do litígio, “evidenciam a inadequação de certas disposições do processo civil clássico para regramento da relação jurídica previdenciária em juízo”<sup>181</sup>:

Nesse norte, pela eficácia normativa do devido processo legal (CF/88, art. 5º, LIV) e, mais especificamente, do direito fundamental a uma ordem jurídica justa (CF/88, art. 5º, XXXV), exige-se que a jurisdição de proteção social,

<sup>179</sup> DEL VECCHIO, Giorgio. **A justiça**. Trad. Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1960. p. 109.

<sup>180</sup> BALERA, Wagner. **Noções preliminares de direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p.23.

<sup>181</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 52-53.

tanto quanto seja necessário à satisfação do direito material, **se opere sem a adoção absolutamente vinculante dos institutos do processo civil clássico.**<sup>182</sup> (grifos nossos)

Fundada a Ordem Social constitucional no primado do trabalho<sup>183</sup>, as políticas de proteção previdenciária se revelam “importantes instrumentos de pacificação social e crescimento econômico, os quais, infelizmente, tem sido relegados pelo Estado num afã economicista irresponsável, o qual tem por mote a inversão de valores, publicização da divisão de classes sociais e a busca desarrazoada por privilegiados [...]”<sup>184</sup>

Esse contexto tem levado a uma demasiada judicialização de prestações previdenciárias, tornando o INSS o maior litigante nacional. Por isso, a atuação jurisdicional é, não raro, onde mais significativamente repercute a força especial dos direitos fundamentais, de forma a conferir concretude aos direitos fundamentais renegados no âmbito administrativo.

Vimos neste estudo que quando não há razoabilidade e justificativa no tratamento díspar, esse tratamento passa a ser anti-isonômico, vindo a tomar forma de privilégio em vez de prerrogativa. É de se concluir, desse modo, que não há mais a dita cuja dificuldade da Fazenda Pública em promover sua defesa em juízo de forma robusta e satisfatória, o que revela o caráter antagonico da prerrogativa em comento.

Entende-se, dessa maneira que a Fazenda Pública está em posição assaz vantajosa em relação ao cidadão comum, dispondo de melhores condições de vencer qualquer batalha judicial. Essa posição ainda se agrava com a prerrogativa em comento, a qual vislumbra-se contrária ao princípio constitucional da isonomia, pela inexistência de correlação lógica entre os fatores de desigualdade expostos e a benesse.

Em sendo o alcance da justiça social uma das finalidades do Direito Previdenciário e calcado na ideia de que o processo judicial hodiernamente traduz-se num instrumento fundamental de concretude dessa mesma justiça social, como atingir tal importante finalidade sem que se assegure tratamento processual isonômico às partes? Savaris, nesse aspecto, assevera de forma irretocável:

Numa demanda em que há fracos e fortes, impõe-se uma atuação jurisdicional tendente a equilibrar as desigualdades, mas isso não parece tão óbvio quando se está diante de uma entidade pública responsável pela gestão dos recursos da previdência social, em tempos de insegurança econômica, anúncios de crise

<sup>182</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 45.

<sup>183</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2020

<sup>184</sup> LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; CHERULLI, Diego Monteiro; LEMES, Emerson Costa. **O princípio da (des)confiança legítima**. Como o processo legislativo pode abusar da paciência de uma sociedade. Curitiba: Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, 2019. p. 11.

orçamentária e sucessivas reformas previdenciárias. Nessa atmosfera, emerge um falso dilema: analisa-se a pretensão do autor, que se reportaria a um interesse individualista, em face do interesse público na preservação do sistema previdenciário. Mas não há interesse social somente na economia de recursos previdenciários, mas fundamentalmente na sua devida aplicação.<sup>185</sup>

Nada obstante, como dito, a aplicação dos efeitos revelia em face da Fazenda ainda é muito tímida e contida pelo Judiciário, o que atrai a manutenção arraigada da prerrogativa no ordenamento.

O cidadão, por sua vez, sobretudo na busca por uma prestação de natureza alimentar, como ocorre com as demandas em face do INSS, não pode ficar à mercê da boa vontade de outrem, pelo que urge a necessidade de uma normatividade própria ao processo previdenciário, adequada às suas especificidades:

[...] a lide previdenciária apresenta singular configuração e, por isso, deve orientar-se pela eficácia normativa do devido processo legal, o qual, mercê de sua dignidade constitucional, prevalece sobre as disposições processuais civis que ofereçam resposta inadequada ao processo previdenciário, tanto quanto pode suprir eventual ausência ou insuficiência de disciplina legal. O que se pretende com o reconhecimento de uma normatividade específica para o direito processual previdenciário é a realização prático-jurisprudencial do ideal constitucional de um processo justo, isto é, um processo orientado por atuação jurisdicional que leve em conta as particularidades da lide que se apresenta à solução judicial.<sup>186</sup>

A realidade é mutável e os regramentos e interpretações seguem a mesma sorte. O que foi um dia pode não ser mais amanhã. Assim, acredita-se que os fundamentos determinantes da prerrogativa de não sujeição ao ônus da impugnação específica se perderam no tempo, não sendo razoável manter algo que não guarde compatibilidade com o interesse público, em nome apenas da tradição, até porque essa mesma tradição, como antedito, em algumas prerrogativas, remonta ao Estado totalitário, que a Constituição tentou de todas as formas extirpar da realidade brasileira.

---

<sup>185</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 60.

<sup>186</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016. p. 52-53.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social, enquanto inserida na Seguridade Social, é, por excelência, o fundo de proteção responsável pelo fornecimento de amparo aos trabalhadores a despeito dos riscos e necessidades sociais a que estão sujeitos.

Os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social são, nesse norte, espécies de prestações da Previdência Social que possuem caráter essencialmente substitutivo e alimentar, cujo papel é propiciar os meios de subsistência dos indivíduos que deles necessitem.

Compete ao INSS a operacionalização e reconhecimento desses benefícios, razão pela qual será o legitimado passivo para ações judiciais cujo objeto seja um benefício previdenciário frustrado administrativamente. Nesse norte, quem demanda contra o INSS não raro está em condição de vulnerabilidade. O processo previdenciário judicial, no entanto, não conta com normatividade própria, pelo que submete-se de forma precípua às regras do processo civil clássico.

Porém, fundando-se na dita supremacia do interesse público, as ações judiciais relativas às prestações do Regime Geral da Previdência Social, ao contarem com a presença no polo passivo do INSS, ente cuja dotação é de natureza de autarquia federal, submetem-se ao regime jurídico processual das causas da Fazenda Pública, disciplina especial imbuída de um conjunto de regras que lhe conferem tratamento diferenciado, a partir do que se tem por suas denominadas prerrogativas processuais.

O sistema processual civil vigente confere à Fazenda Pública diversas prerrogativas, doutrinariamente justificadas, dentre outros aspectos, pela burocracia interna da Administração Pública, pelo excesso de processos, falta de pessoal qualificado e, sobretudo, pela natureza jurídica inerente aos interesses tutelados pela Fazenda Pública, que se afiguram indisponíveis.

Dessa maneira, na linha da doutrina majoritária, invoca-se, em última análise, o princípio da isonomia para justificar o tratamento diferenciado dispensado à Fazenda Pública, já que o interesse público envolvido exigiria garantia superior e díspar à do interesse particular ante as desvantagens inerentes ao exercício de sua defesa.

Considerando essa necessidade de proteção ao interesse público implexo na demanda em que figure no polo passivo a Fazenda Pública, zelando pela isonomia processual, as prerrogativas lhe foram prestadas com a finalidade de equiparar as partes no processo, conferindo-lhes “paridade de armas”.

Dentre essas prerrogativas se encontra a de não sujeição ao ônus da impugnação especificada dos fatos na contestação, objeto do presente ensaio. A não aplicabilidade desse ônus à Fazenda Pública faz com que eventuais pontos que deixem de ser impugnados não sejam reputados verdadeiros.

Contudo, foi possível observar que os motivos expendidos pela doutrina para justificar essa prerrogativa foram superados, restando mantido como fundamento legitimador à sua manutenção tão somente o alegado interesse público, que se afigura indisponível.

Nesse sentido, por muito tempo defendeu-se a existência de uma supremacia do interesse público sem quaisquer digressões. Porém, cada vez se consolida o entendimento segundo o qual a supremacia do interesse público sobre o particular não deve ser considerado aprioristicamente, cabendo analisá-lo em cada caso concreto, pois a simples alegação de interesse público configura um mero rótulo.

Nesse norte, foge à razoabilidade entender que o simples fato de o direito ser público e, por consequência, indisponível, teoria o condão de, *per si*, autorizar a não sujeição ao ônus da impugnação especificada dos fatos narrados na inicial, eis que o princípio da isonomia não pode ser analisado, tão-somente, sob o aspecto formal, mas de maneira real, determinando a sua procedência sob o prisma da razoabilidade.

Assim, diante da insubsistência de todas as outras justificativas apontadas pela doutrina para a prerrogativa, entende-se que o instituto merece revisão a partir dos novos contornos dados à clássica ideia de supremacia do interesse público, em especial quando se tratar de direitos fundamentais e de lide cujo objeto seja de natureza alimentar, pois a prerrogativa, tal como posta hodiernamente, incorre em latente violação ao princípio da isonomia.

No processo previdenciário, esse tratamento anti-isonômico tende a se agravar, em função das peculiaridades da relação previdenciária percebidas fundamentalmente nos sujeitos da relação processual e na natureza alimentar do objeto do litígio.

Embora existam decisões judiciais em contrário, a aplicação dos efeitos da revelia ainda é muito tímida e restrita pelo Judiciário, e o segurado da Previdência, na busca por uma prestação de natureza alimentar, não pode ficar à mercê da boa vontade da Fazenda Pública em cumprir com seu mister em realizar uma defesa especificada, ou do juízo em promover a isonomia no processo. Por isso, chegou-se à superveniente conclusão de que urge a necessidade de conferir normatividade própria ao Processo Previdenciário, adequada às singularidades da relação previdenciária.

A relevância acadêmica e científica do presente estudo, portanto, encontra abrigo nessa falta de normatividade jurídica específica ao Processo Previdenciário, já que a utilização do Processo Civil clássico como regramento muitas vezes é insuficiente para suprir a complexidade da relação previdenciária.

Ainda que não se possa afirmar que a existência futura desse regramento jurídico específico vá atrair a superação dessa prerrogativa, acredita-se que o instituto merece releitura a partir dos contornos da relação previdenciária. Jaz aqui, logo, uma simbólica colaboração.

## REFERÊNCIAS

- ABELHA, Marcelo. **Manual de direito processual civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- ABREU, Rafael Sirangelo de. **Igualdade e processo: posições processuais equilibradas e unidade do direito**. São Paulo: RT, 2015.
- ALVIM, Eduardo Arruda. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 10 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018.
- ANDRADE, Odilon de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Vol. IX. Rio de Janeiro: Forense, 1946; MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**, tomo III, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BALERA, Wagner. **Direito Previdenciário**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- BALERA, Wagner. **Noções preliminares de direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.
- BARROS, M. V. O dano moral em decorrência de erro médico nas perícias do INSS. **Revista Brasileira De Direito Social**, Minas Gerais, v. 2, n. 2, p. 2, nov. 2019. Disponível em: <http://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/105>. Acesso em 2 jun. 2020.
- BARROSO. Luís Roberto. **Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro**. In: **Temas de direito constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 5. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 3. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediuouro, 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2020.
- BRASIL. **Lei 13.105 de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 14 mai. 2020.
- BRASIL. **Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL. **Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.084.745/MG**, Relator: Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 06/11/2012, publicado no DJe.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.084.745/MG**, Relator: Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 06/11/2012, publicado no DJe.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 541.239/DF**, Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 09/11/2005, publicado em DJ 05/06/2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 635.996/SP**. Relator: Min. Castro Meira. Julgado em 06/12/2007, publicado em DJ 17/12/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 41**. Relator: min. Roberto Barroso, julgado em 08/06/2017, publicado em DJe-220 17/08/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2777/SP**. Relator: min. Cezar Peluso, julgado em 19/10/2016, publicado em DJe-143 30/06/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 186**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012, publicado em DJe-205 20/10/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 631.240**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 03 de setembro de 2014. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 10 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SÚMULA 689**. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_601\\_700](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700)> Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2894/2018**. Relator: min. André de Carvalho. Brasília, DF, 05 de dezembro de 2018.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. vol. I. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020,

COMUNALE, Bernardo. **As prerrogativas processuais da fazenda pública à luz dos princípios da isonomia e da supremacia do interesse público**. 2008. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

COSTA, Regina Helena. **As prerrogativas e o interesse da Justiça**, In **Direito Processual Público – A Fazenda Pública em Juízo**, coordenado por Carlos Ari Sundfeld e Cássio Scarpinella Bueno. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo** - 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DEL VECCHIO, Giorgio. **A justiça**. Trad. Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1960.

**Demora na concessão de benefícios pode gerar prejuízo de R\$ 14 milhões ao INSS.** Agência O Globo, 20 jan. 2020. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2020/01/demora-na-concessao-de-beneficios-pode-gerar-prejuizo-de-r-14-milhoes-ao-inss.html>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DIDIER JR., Fredie. **Editorial 89**. Disponível em <<http://www.frediedidier.com.br/editorial/editorial-89/>>. Acesso em: 15 mai. 2020

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Reforma do Código de Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **O modelo processual civil brasileiro**. Texto fornecido nas aulas de Pós-Graduação USP, 1999. p.14 *apud* VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do processo em face da Fazenda Pública**. São Paulo: Dialética, 2003.

FILHO, Napoleão Nunes Maia. **Primazia dos direitos humanos na jurisdição previdenciária: teoria da decisão judicial no garantismo previdenciário**. 1. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

GIGLIO, Wagner Drdla. **Direito processual do trabalho**. 6.ed. São Paulo: LTr, 1986.

GREGO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. v.1. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini, **Os Princípios Constitucionais e o Código de Processo Civil**, 1. ed., São Paulo: José Bushatsky, 1975.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a Processualidade**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.

GUERRA FILHO, Willis S. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos ed., 1999.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; CHERULLI, Diego Monteiro; LEMES, Emerson Costa. **O princípio da (des)confiança legítima**. Como o processo legislativo pode

abusar da paciência de uma sociedade. Curitiba: Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, 2019.

LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Revista Themis, vs. 3, n.2, Fortaleza, 2003, p. 174. Disponível em <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/328/307>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

LUCON, Paulo. **Eficácia das decisões e execuções provisórias**. 1. ed. São Paulo: RT, 2000.

MACEDO, A. da C. **Aplicação da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova no âmbito do processo previdenciário**. [s. l.], 2014. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.A6ADFC6&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

MACHADO, Agapito. **O princípio da isonomia e os privilégios processuais** In Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, vol. n. 109.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da Tutela na reforma do Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas Linhas do Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário. Tomo 1 – Noções de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 1997.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 38. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. Atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. **A missão institucional da Secretaria-Geral de contencioso e seus reflexos na defesa das políticas e dos interesses públicos**. In: Revista da AGU, n. 21.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. t. IV, Coimbra, 1998.

MORAES, José Roberto. **Prerrogativas Processuais da Fazenda Pública**, In **Direito Processual Público – A Fazenda Pública em Juízo**, coordenado por Carlos Ari Sundfeld e Cássio Scarpinella Bueno. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito processual do trabalho**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

NETO, Francisco Ferreira Jorge; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil** – Volume único. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

ROCHA SOBRINHO, Délio José. **Prerrogativas da Fazenda Pública em juízo**, 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999.

RODRIGUES, Marco Antônio. **A Fazenda Pública no processo civil**. São Paulo: Atlas, 2016.

SANTOS, J. P. M. dos; BRASIL, J. C. M. **Fazenda Pública e a revelia: uma relação de incompatibilidade mitigada**. [s. l.], 2018. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.4F4A032C&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linha de Direito Processual Civil**. vol. 1. 21. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2013.

SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 6. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2016.

SCHNAID, David. **A Interpretação Jurídica Constitucional (e Legal)**. In: Revista dos Tribunais, nº.733.

SERAU, Marco Aurélio Junior. **Curso de processo judicial previdenciário**. 4. ed. São Paulo: Método, 2014.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense: 1988.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: RT, 1993.

SILVA, Marcelo Amaral da. **O princípio constitucional da igualdade**. Revista Páginas de Direito, Porto Alegre, ano 3, nº 74, 10 de maio de 2003. Disponível em <<https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/125-artigos-mai-2003/4836-o-principio-constitucional-da-igualdade>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Vol. 1. São Paulo: Editora RT, 2000.

TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público: Conseqüências processuais**. [S.l.], 2005.

TEIXEIRA FILHO, Manoel Antônio. **Comentários ao novo código de processo civil sob a perspectiva do processo do trabalho**. São Paulo: LTr, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil:** teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.