

# O juiz natural no processo administrativo disciplinar

Existe no direito administrativo disciplinar brasileiro um paradoxo de difícil percepção e compreensão: o princípio do juiz natural. Não obstante seja garantia que remonta à Magna Carta de 1215 e que ocupa posição central no artigo 5º, incisos XXXVII e LIII da Constituição, tão amplamente invocado na retórica processual, o princípio do juiz natural é sistematicamente negligenciado na prática disciplinar. A comissão processante, designada *ad hoc*, após o surgimento do fato apurado, sem critérios predeterminados e abstratamente fixados para sua composição, é tratada como normalidade.

O princípio do juiz natural não é um adorno constitucional. É a garantia de que o órgão responsável por processar e julgar o agente público tenha sido constituído previamente ao fato, com independência e imparcialidade em relação às partes e ao objeto do processo. Como pontua Cármen Lúcia Antunes Rocha, trata-se de assegurar “a independência do juiz e a sua liberdade em relação às partes”, de modo que o julgamento seja objetivo, calcado em condições de fato e de direito, sem tomada prévia de posição que desequilibre a relação processual. [1].

No processo judicial, esse imperativo opera com naturalidade: o órgão julgador está previamente definido em lei, por critérios objetivos de competência, antes que qualquer fato concreto se apresente. No processo administrativo disciplinar, contudo, a *práxis* dominante inverte essa lógica: primeiro surge o fato (ou a conveniência política de apurá-lo) e só então se designa quem vai instruir o processo. Quem escolhe a comissão, escolhe, em grande medida, o resultado.

## Risco de o PAD ser instrumento de perseguição

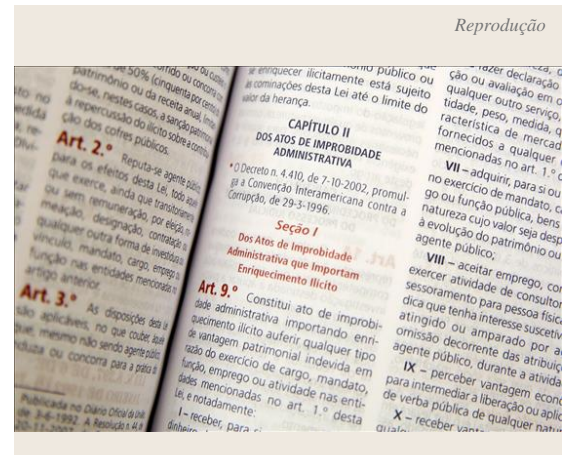
É precisamente esse modelo *ad hoc* (entre outras questões, antecipe-se) em que se concentra o risco de que o PAD seja utilizado não como garantia constitucional, mas como instrumento de perseguição ou de proteção seletiva. Aquela máxima que Cármen Lúcia denuncia como expressão da cultura administrativa antidemocrática brasileira, “aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei” [2], encontra no PAD, sem a garantia do juiz natural, o seu ambiente institucional mais propício. Não é preciso violar a lei abertamente; basta escolher quem vai aplicá-la.

O Supremo Tribunal Federal, quando instado a se pronunciar, tem admitido a designação de comissão processante posterior ao fato, entendendo que tal circunstância, por si só, não configura violação ao juiz natural. [3] [4] O fundamento invocado é que, para os servidores submetidos à Lei nº 8.112/1990, não se exige comissão permanente. Esse entendimento, porém, merece ser problematizado.

A ausência de previsão legal expressa de comissão permanente não significa que o princípio do juiz natural foi afastado do processo administrativo. Significa, isso sim, que o legislador não cuidou de regulamentá-lo adequadamente, o que representa um déficit normativo, não uma autorização constitucional implícita para a designação arbitrária. A transposição plena do princípio ao domínio disciplinar não exige necessariamente a permanência da comissão, mas exige, no mínimo:

- 1 a predeterminação abstrata dos critérios de composição;
- 2 a transparência no processo de designação;
- 3 a previsão de causas de impedimento e suspeição efetivamente aplicáveis (a imparcialidade de seus membros, portanto); e
- 4 a estabilidade dos membros durante a instrução.

Quando nenhum desses requisitos está presente, o que se tem é uma comissão de conveniência, não um juiz natural. E sem juiz natural, não há processo administrativo válido. Romeu Felipe Bacellar Filho, ao construir a categoria do “núcleo comum de processualidade”, [5] extrai diretamente do texto constitucional o conjunto de garantias aplicáveis a todo e qualquer processo, e a exigência de juízo pré-constituído integra esse núcleo inderrogável. [6]



## Segurança jurídica ou insegurança institucionalizada

A fenomenologia do filme “Sessão Especial de Justiça”, de Costa-Gavras, serve de espelho incômodo para essa realidade: [7] o roteiro evidencia um julgamento que já estava pronto antes de ser iniciado. A comissão não foi constituída para apurar; foi constituída para confirmar. O processo, formalmente instaurado, era materialmente ilegítimo, desde a origem, porque o “jugador” havia sido escolhido não por critérios abstratos e prévios, mas para aquele caso e com aquele resultado esperado. A advertência é perturbadoramente atual.

A segurança jurídica, valor que a Lindb (Lei nº 13.655/2018) erigiu a norte interpretativo de toda a atividade administrativa, ao exigir que as decisões se fundem em “interpretação abstrata e em ato normativo ou jurisprudência firme” (artigo 23), não se restringe à previsibilidade das sanções. Exige também a previsibilidade do órgão julgador. Um servidor que ingressa no serviço público deve conhecer, de antemão, quem poderá processá-lo, com base em que critérios e com que garantias. Quando isso não é possível, a segurança jurídica foi substituída pela insegurança institucionalizada.

Entre outras questões, a solução passa por exigir que os regimes jurídicos disciplinares de todos os entes federados estabeleçam, com clareza e antecedência, os critérios objetivos de designação, composição, impedimento e substituição das comissões processantes. Passa por reconhecer que o princípio do juiz natural integra o núcleo comum de processualidade que deve estruturar todo e qualquer processo, qualquer que seja sua natureza ou esfera.

Enquanto isso não ocorre, cada PAD instaurado sem esses requisitos carrega consigo o germe de sua nulidade. E os tribunais que, ao apreciar o tema, limitam o princípio do juiz natural ao órgão de decisão, desvinculando-o do órgão de instrução, contribuem para consolidar uma jurisprudência que, na prática, esvazia a garantia constitucional. Instruir é poder. E poder sem predeterminação normativa é arbitrariedade com roupagem processual.

O PAD deve ser um instrumento de garantia, não de perseguição. Para tanto, é imprescindível que o julgador natural, com toda a carga de previsibilidade, imparcialidade e estabilidade que o conceito encerra, seja devolvido ao processo administrativo disciplinar. Não como concessão da Administração. Como exigência da Constituição.

---

### Referências

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Lei de Mediação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. LINDB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 4, de 17 de março de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 5. Aprovada em 7 de maio de 2008.

GUIMARÃES, Kality Varjão de Santana Oliveira. *A Consensualidade no Processo Administrativo Disciplinar: entre princípios e práticas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2026.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021.



MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, a. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997.

---

[1] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, a. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. Disponível [aqui](#).

[2] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 8.

[3] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1ª Turma). RMS 31.207, Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 18-12-2012, Processo Eletrônico DJe-036, divulg. 22-02-2013, public. 25-02-2013.

[4] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1ª Turma). RMS 32.502 AgR, Relatora: Min. Rosa Weber, julgado em 15-09-2020, Processo Eletrônico DJe-234, divulg. 22-09-2020, public. 23-09-2020.

[5] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 128. O autor cunhou a expressão “núcleo comum de processualidade” para designar o conjunto de garantias processuais extraídas diretamente do texto constitucional, aplicáveis a todo e qualquer processo, judicial ou administrativo.

[6] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Op. cit., p. 55.

[7] O filme “Sessão Especial de Justiça” (*L’aveu*), dirigido por Costa-Gavras e lançado em 1970, é baseado no relato autobiográfico de Artur London sobre os processos stalinistas na Checoslováquia da década de 1950. A obra é frequentemente invocada na literatura jurídica como metáfora de processos instrumentalizados para fins políticos.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-11/o-juiz-natural-no-processo-administrativo-disciplinar/>