



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
DIVISÃO DE ENSINO  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1º/2025

DIEGO MARQUES **GADIA**, Cap QOAp

**O estudo preliminar nos processos judiciais: da padronização à necessária revisão**

Rio de Janeiro

2025

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
DIVISÃO DE ENSINO  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1º/2025

DIEGO MARQUES **GADIA**, Cap QOAp

**O estudo preliminar nos processos judiciais: da padronização à necessária revisão**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Liderança com Ênfase em Gestão no COMAER.

Linha de Pesquisa: Gestão Institucional

Orientador: Ísis Beltrão Pereira, Cap Int

Rio de Janeiro

2025

DIEGO MARQUES **GADIA**, Cap QOAp

**O estudo preliminar nos processos judiciais: da padronização à necessária revisão**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Escola  
de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

Aprovado por:

---

Presidente, Thiago Godinho Vieira, Maj Av - EAOAR

---

Ísis Beltrão Pereira, Cap Int - EAOAR

Rio de Janeiro

2025

## RESUMO

No contexto da crescente judicialização dos atos administrativos praticados por autoridades da Força Aérea Brasileira (FAB), o Estudo Preliminar emerge como uma ferramenta essencial para subsidiar a defesa da União nas demandas judiciais envolvendo os interesses da FAB, contudo, inexistente padronização quanto à sua confecção. Essa situação gera problemas na gestão documental, destacando-se a dificuldade de rastreabilidade, a duplicidade de documentos e deficiência no controle interno. A ausência de padronização também prejudica a estruturação do conteúdo que compõe o Estudo Preliminar, na medida em que permite às Assessorias Jurídicas (AJUR) uma redação com excesso de “juridiquês”. Desse modo, este trabalho aborda a necessidade de padronização do Estudo Preliminar como medida de eficiência na gestão documental interna e também de eficácia nos subsídios encaminhados para Advocacia-Geral da União (AGU). A gestão documental sistematizada visa racionalizar o procedimento administrativo interno, garantindo rastreabilidade, autenticidade, integridade e uniformização dos documentos por meio do Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos da Aeronáutica (SIGADAER). Noutro giro, a estruturação do conteúdo do Estudo Preliminar poderá privilegiar informações a respeito dos fatos envolvendo o mérito do processo judicial em detrimento do “juridiquês”, objetivando melhorar o assessoramento prestado à AGU, o que poderá resultar em decisões judiciais favoráveis aos interesses da FAB. A padronização proposta contribuirá para a profissionalização da comunicação oficial e promoverá uma imagem institucional coesa e moderna. Além disso, permitirá a consolidação de análises estatísticas e históricas, subsidiando o planejamento estratégico da atividade jurídica no Comando da Aeronáutica.

**Palavras-chave:** estudo preliminar; judicialização; padronização.

## 1 INTRODUÇÃO

A crescente judicialização de assuntos de interesse da Força Aérea Brasileira (FAB) tem impactado consideravelmente os mais diversos atos administrativos praticados pelo Comando da Aeronáutica (COMAER), destacando-se os atos envolvendo a gestão de pessoas, tais como a transferência de militares para outra localidade, promoção, licenciamento, prorrogação de tempo de serviço, vencimentos, proventos, realização de cursos, entre outros.

Neste cenário, compete às Assessorias Jurídicas (AJUR) das Organizações Militares (OM) do COMAER, por intermédio do Estudo Preliminar, fornecer informações de fato e de direito à Advocacia-Geral da União (AGU), órgão responsável por representar a Fazenda Pública em juízo e defender os interesses da FAB, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Brasil, 1993). Dada a natureza complexa das atividades militares e das peculiaridades do direito administrativo militar, o Estudo Preliminar emerge como uma ferramenta essencial para otimizar a defesa nas demandas judiciais propostas em face da União, fornecendo subsídios fáticos e jurídicos imprescindíveis à defesa dos interesses da FAB.

Em que pese a importância do Estudo Preliminar no contexto da judicialização, atualmente inexistente padronização quanto ao modelo do documento, de modo que cada AJUR o confecciona segundo seus próprios costumes. Esta situação gera problemas na gestão documental, destacando-se a dificuldade de rastreabilidade, a duplicidade de documentos, a necessidade de impressão física e a deficiência no controle interno. Além disso, a inexistência de padronização afeta a estruturação do conteúdo que deve permear o Estudo Preliminar, permitindo argumentos desnecessários, conhecidos como “juridiquês”.

Assim sendo, o presente Ensaio acadêmico propõe a padronização do Estudo Preliminar, a fim de garantir eficiência na gestão documental interna e maior eficácia nos subsídios encaminhados à AGU para defesa da União nos processos judiciais envolvendo os interesses da FAB.

Para esse propósito, dois argumentos são apresentados: o primeiro esclarece que a sistematização dos Estudos Preliminares racionaliza o procedimento administrativo adotado pelas Assessorias Jurídicas, visto que permite a utilização de sistema já existente no COMAER, *in casu*, o Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos da Aeronáutica (SIGADAER), o que garantirá uma gestão documental eficiente.

O segundo argumento, por sua vez, preconiza que a padronização do Estudo Preliminar possibilitará a estruturação do conteúdo fático, de modo a privilegiar informações a respeito dos fatos envolvendo o mérito do processo judicial em detrimento do “juridiquês”, objetivando

tornar mais eficaz o assessoramento prestado à AGU, o que poderá resultar em decisões judiciais favoráveis aos interesses da FAB.

## **2 PERSPECTIVAS PARA MODERNIZAÇÃO DO ESTUDO PRELIMINAR**

A Constituição de 1988 estabeleceu o princípio do livre acesso à justiça como direito fundamental, nos termos do artigo 5º, inciso XXXV (Brasil, 1988). Esse princípio assegura que qualquer pessoa pode requerer ao Poder Judiciário a solução de um conflito de interesses, a fim de que seja reconhecido eventual direito violado, conforme as regras processuais vigentes.

Tal previsão constitucional criou no Brasil o fenômeno denominado de “judicialização”. Nesse sentido, construiu-se a ideia de que qualquer discordância ou desavença pode ser submetida à apreciação e decisão do Poder Judiciário (Talmo, 2019), nos mais variados assuntos, não sendo exceção os atos administrativos praticados pela FAB.

A compreensão do fenômeno da judicialização dos atos administrativos permitirá à FAB, com o emprego das Assessorias Jurídicas do COMAER, aperfeiçoar o sistema de assessoramento jurídico prestado aos Comandantes, Chefes, Diretores, Secretários e demais autoridades, por intermédio de Estudos Preliminares sistematizados e estruturados, objetivando o fornecimento de informações mais assertivas aos órgãos da AGU e, conseqüentemente, alcançando decisões judiciais favoráveis aos interesses da Instituição.

### **2.1 A NECESSÁRIA SISTEMATIZAÇÃO DO ESTUDO PRELIMINAR**

Observa-se uma lacuna normativa quanto à espécie documental Estudo Preliminar, que, segundo a DCA 19-4/2021, é “o documento elaborado pelas Assessorias Jurídicas do COMAER, como manifestação técnica para assessoramento à autoridade em questões que exijam análise jurídica não conclusiva” (Brasil, 2021, p. 13), pois não há orientações sobre o seu formato. Esta situação obriga as Assessorias Jurídicas a confeccionarem o Estudo Preliminar conforme as demandas que lhes são pertinentes e segundo os seus próprios modelos documentais, geralmente nos formatos “.docx” ou “.odt” (por meio de editores de texto Word ou LibreOffice Writer).

Assim, a falta de sistematização gera problemas no controle dos Estudos Preliminares confeccionados, como a dificuldade de rastreabilidade e a duplicidade de documentos (visto que a numeração é “manual”, permitindo a geração de documentos com a mesma identificação numérica, porém com conteúdo distintos).

A ausência de sistematização também obriga, em muitos casos, a tramitação física do documento, exigindo sua impressão e assinatura manual. Tal prática contraria os princípios da modernização administrativa, promove o uso excessivo de recursos materiais (papel, tinta e energia) e humanos (tempo de digitalização, protocolo e arquivamento) e eleva os riscos de extravio ou acesso não autorizado. Esses fatores resultam em aumento do tempo de resposta, maior demanda por controle manual e, por conseguinte, comprometimento da eficiência administrativa, da transparência dos atos públicos e da segurança das informações institucionais.

Em contrapartida, vale ressaltar que o COMAER já dispõe de sistema próprio de confecção de documentos oficiais – o Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos da Aeronáutica (SIGADAER) – o qual pode facilitar a confecção e a racionalização do Estudo Preliminar, e, conseqüentemente, a padronização, garantindo numeração automática, autenticidade, integridade, rastreabilidade e uniformização dos documentos, resultando em economia de tempo e recursos.

No mesmo sentido, a uniformização da estrutura textual e visual dos Estudos Preliminares, por meio do SIGADAER, poderá facilitar a leitura e a compreensão por parte dos destinatários do documento (autoridades militares e órgãos da AGU), além de promover civilidade e a impessoalidade na comunicação oficial (Pegorini, 2022), deixando de ser, portanto, uma espécie documental com características isoladas de uma determinada OM, para se transformar em um documento sistematizado do COMAER.

A esse respeito, deixando de ser um documento consubstanciado em costumes e modelos próprios de cada OM, pode-se afirmar que a sistematização do Estudo Preliminar no SIGADAER também garantirá eficiência na comunicação entre diferentes Organizações Militares e os órgãos da AGU, uma vez que todas as AJUR passarão a utilizar e consultar o mesmo formato e estrutura de documento, evitando mal-entendidos e erros de interpretação.

Ademais, a sistematização pressupõe a reunião de militares para discutirem os procedimentos de confecção do Estudo Preliminar até encontrarem a melhor solução de padronização, e, futuramente, o treinamento para o uso deste documento no SIGADAER, evitando-se que oficiais continuem a executar a mesma tarefa mas de forma diferente (Campos, 2014). Esse procedimento pode ser efetivado a partir da revisão da própria DCA 19-4/2021, visto que é esta a norma que cria o Estudo Preliminar, bem como condensa as diretrizes para o funcionamento das AJUR no âmbito do COMAER.

Por fim, a padronização por meio da sistematização viabilizará a criação de mecanismos de controle estatísticos, históricos e qualitativos sobre os Estudos Preliminares emitidos,

subsidiando o planejamento estratégico da atividade jurídica no COMAER, o que pode facilitar auditorias internas e externas, uma vez que os documentos estariam registrados e indexados em base centralizada (SIGADAER), acessível com segurança conforme o perfil do usuário autorizado.

## 2.2 A ESTRUTURAÇÃO DO CONTEÚDO DO ESTUDO PRELIMINAR

Iniciado um processo judicial envolvendo os interesses da FAB, compete à AGU solicitar informações à OM competente pela prática do ato administrativo, oportunidade em que o Estudo Preliminar irá esclarecer a respeito das questões fáticas e jurídicas envolvendo o mérito do processo, ou seja, fornece à AGU os elementos indispensáveis para defesa da União, variando o conteúdo conforme a competência da OM.

Em vista da falta de orientação do COMAER quanto ao conteúdo dos Estudos Preliminares, cada AJUR define a redação que entende necessária, sendo bastante comum a argumentação baseada unicamente em aspectos jurídicos, o que pode comprometer a busca de eficácia no assessoramento aos órgãos da AGU, e conseqüentemente o resultado dos processos judiciais.

Assim, a proposta de padronização do Estudo Preliminar, com foco na estruturação de seu conteúdo, permitirá que se estabeleça como prioridade a inserção de elementos fáticos e probatórios capazes de justificar a legalidade dos atos administrativos praticados, em detrimento da elevada carga de elementos jurídicos, o famoso “juridiquês” (doutrina, jurisprudência etc), visto que os órgãos da AGU conhecem o direito, mas desconhecem a prática administrativa no âmbito da FAB.

No artigo intitulado “Redação jurídica objetiva: o juridiquês no banco dos réus”, Fröhlich (2015, p. 14) lembra que a confecção de “documentos jurídicos mais claros e sucintos é um desejo não só do público leigo, mas sim de um grande número de usuários e operadores do Direito, que há anos se movimentam em prol de uma linguagem jurídica simplificada”. Nesse sentido, o direcionamento do conteúdo do Estudo Preliminar, com maior exploração da matéria fática inerente ao caso concreto, de maneira concisa e objetiva, permite à AGU selecionar com mais facilidade o conteúdo probatório apto a desconstruir as alegações da parte contrária, e, por conseqüência, influir consideravelmente no convencimento do magistrado (Santos; Dias; Paula, 2021).

Esse convencimento exige, portanto, conteúdo fático que contraponha as alegações do autor no processo judicial, não sendo eficaz explorar somente doutrinas jurídicas e

jurisprudência e esperar que os fatos que impeçam o reconhecimento do pedido do autor sejam por ele indicados (Marinoni; Arenhart, 2019). Nessa mesma linha, levando-se em conta o pedido realizado pelo autor em sua petição, o Estudo Preliminar deve estruturar-se com base no esclarecimento de questões como “o que ocorreu ou porque não ocorreu”, “quando ocorreu” e “como ocorreu”, buscando se referir a fatos que impeçam o reconhecimento do direito alegado pela parte contrária, com a indicação dos documentos que amparem as respostas apresentadas, os quais irão subsidiar com maior robustez as alegações da AGU na defesa da União.

Além dos elementos probatórios justificadores da legalidade do ato administrativo (tais como cópia de Boletins do Comando da Aeronáutica, cópia de contratos administrativos, processos disciplinares, entre outros), faz-se importante também explicar a dinâmica do processo administrativo ocorrido internamente para melhor compreensão do caso por parte da AGU. Em que pese a AGU conhecer o direito e as legislações aplicáveis à espécie processual, carece de informações relativas aos fatos e procedimentos administrativos adotados no seio das OM, motivo pelo qual o Estudo Preliminar deve se debruçar mais nos fatos e elucidar os processos ou procedimentos administrativos que envolvem diretamente o objeto do processo judicial, evitando-se o uso excessivo de jargão jurídico.

Por outro lado, sabe-se das peculiaridades das legislações internas e da enorme quantidade de Instruções do Comando da Aeronáutica (ICA), Diretrizes do Comando da Aeronáutica (DCA) etc. Nesse caso, quando houver a necessidade de elucidar o ato administrativo que foi praticado em conformidade com esses regimentos, propõe-se o envio pontual do ato normativo interno (capa e artigos, incisos e parágrafos porventura aplicáveis), não havendo a necessidade de se enviar o conteúdo por inteiro, sob pena de se dificultar a análise da AGU.

A padronização com foco na estruturação do conteúdo dos Estudos Preliminares possibilitará, portanto, o direcionamento dos subsídios encaminhados à AGU, com destaque para as informações fáticas e probatórias, permitindo um assessoramento mais assertivo ao órgão de representação judicial da União, bem como a possibilidade de aumento no êxito das decisões judiciais favoráveis aos interesses do COMAER.

### **3 CONCLUSÃO**

Verificou-se que o fenômeno da judicialização tem afetado sobremaneira os mais diversos atos administrativos praticados pelo COMAER, e que o Estudo Preliminar é o

instrumento apto a fornecer informações de fato e de direito para subsidiar a defesa da União pelos órgãos da AGU quando o processo judicial envolver interesses da FAB.

Entretanto, o Estudo Preliminar ainda carece da necessária padronização, situação que gera problemas na gestão documental e estruturação de seu conteúdo, permitindo descontrole interno e argumentação jurídica desnecessária, conhecida como “juridiquês”.

Assim, o presente Ensaio propôs a necessária padronização do Estudo Preliminar, com foco na sistematização e estruturação de seu conteúdo, a fim de garantir a eficiência na gestão documental interna e gerar melhor assessoramento aos órgãos de representação judicial da União.

No que tange ao primeiro argumento, a sistematização irá racionalizar o procedimento administrativo adotado pelas Assessorias Jurídicas, permitindo a confecção de Estudos Preliminares padronizados por meio do SIGADAER, o que irá garantir a rastreabilidade, autenticidade, integridade e uniformização dos documentos, de acordo com as boas práticas da gestão documental no COMAER.

Quanto ao segundo argumento, a estruturação padronizada do conteúdo do Estudo Preliminar garantirá que as AJU priorizem os subsídios fáticos e probatórios necessários para a defesa da União, resultando na melhoria do assessoramento prestado à AGU, bem como no aumento da possibilidade de decisões judiciais favoráveis aos interesses da FAB.

Ao analisar detalhadamente os fatos, as provas indicadas e o direito aplicável contidos em um Estudo Preliminar padronizado e robusto em conteúdo fático e probatório, a AGU pode construir uma argumentação jurídica consistente, capaz de convencer o juiz da correção da conduta da FAB e da legalidade de seus atos.

Além do imediato benefício a partir do efetivo controle dos Estudos Preliminares confeccionados no SIGADAER, será possível, no planejamento de longo prazo, consolidar análises estatísticas e históricas sobre os Estudos Preliminares emitidos, de modo a subsidiar o planejamento estratégico da atividade jurídica no COMAER. Isso permitirá às autoridades estabelecer as prioridades de enfrentamento, dimensionar os recursos humanos por AJUR, capacitar oficiais jurídicos e implementar outras ferramentas necessárias para mitigar ou suprimir os efeitos da judicialização nos assuntos de interesse da Força Aérea Brasileira.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1797, 11 fev. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp73.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm). Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria GABAER nº 10/GC3, de 11 de janeiro de 2021. Aprova a Diretriz que dispõe sobre o funcionamento das Assessorias Jurídicas no âmbito do Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 009, p. 578-624, 2021. Disponível em: <https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/acervo/detalhe/13344?guid=1611187206571&returnUrl=%2Fterminalcendoc%2Fresultado%2Flistar%3Fguid%3D1611187206571%26quantidadePaginas%3D1%26codigoRegistro%3D13344%2313344&i=8>. Acesso em: 13 mar. 2025.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Qualidade total**: padronização de empresas. 2. ed. Nova Lima, MG: Falconi, 2014. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2025.

FRÖHLICH, L. Redação jurídica objetiva: o juridiquês no banco dos réus. **Revista da ESMESC**, [s. l.], v. 22, n. 28, p. 211–236, 2015. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/128>. Acesso em: 16 maio 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Prova e Convicção**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Thompson Reuters, 2019.

PEGORINI, Diana Gurgel. **Redação e gestão de documentos**. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2025.

SANTOS, Achibaldo Nunes dos; DIAS, Bruno Smolarek; PAULA, Jônata Luiz Moreira de. A diferença ontológica entre o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa sob o enfoque da Constituição Federal e das Leis Brasileiras. **Research, Society and Development**, [s. l.], v. 10, n. 15, p. e426101523090, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/23090>. Acesso em: 22 mar. 2025.

TALMO, Evaristo do Nascimento. **A Judicialização contra os Comandantes de Organizações Militares no Exército Brasileiro**: Percepções sobre Causas e Estratégias de Enfrentamento. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Guerra, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1077>. Acesso em: 12 mar. 2025.