

PROCESSO DE CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO: UMA PROPOSTA DE RACIONALIZAÇÃO DA CONCESSÃO

PROCESO DE GRATIFICACIÓN DE REPRESENTACIÓN: UNA PROPUESTA PARA RACIONALIZAR LA CONCESIÓN

Fabiano Marques Falcão

Pós-graduando em Administração Pública, Salvador, Bahia, Brasil

fabianofalcao1207@gmail.com

RESUMO

A Gratificação de Representação é a parcela indenizatória devida aos militares das Forças Armadas em situações específicas quando do deslocamento de sua Organização Militar para o cumprimento de missões enquadradas em previsão legal. Para a concessão de tal gratificação, no âmbito do Exército Brasileiro, deve-se seguir um rito processual, que atualmente percorre todos os Escalões de Comando até chegar ao órgão decisor. Ocorre que, atualmente, esse trâmite é considerado demasiadamente lento e burocrático, o que vem provocando descontentamento para a tropa e ineficiência administrativa. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise crítica do atual processo de concessão de gratificação de representação na Força Terrestre, propondo oportunidades de melhoria na sua execução processual, visando otimizá-lo e torná-lo mais ágil e eficiente. Para isso, foram coletados dados por *survey* em âmbito nacional e por entrevistas no âmbito do Comando Militar do Nordeste com militares que lidam com esse processo, visando a colher as percepções do público interno, bem como as sugestões de melhoria processual.

Palavras-chave: Gratificação de Representação; Racionalização Administrativa; Cadeia de Comando

RESUMEN

El Bono de Representación es un pago compensatorio que se adeuda a los miembros de las Fuerzas Armadas en situaciones específicas cuando su Organización Militar se despliega para llevar a cabo misiones cubiertas por disposiciones legales. Para otorgar tal bonificación, en el ámbito del Ejército brasileño, se debe seguir un rito procesal, que actualmente recorre todos

los Niveles de Mando hasta llegar al órgano de decisión. Resulta que este procedimiento se considera actualmente demasiado lento y burocrático, lo que ha causado descontento entre las tropas. En este sentido, el presente trabajo pretende realizar un análisis crítico del actual proceso de otorgamiento de bonificaciones de representación en el Ejército Terrestre, proponiendo oportunidades de mejora en su ejecución procesal, con el objetivo de optimizarlo y hacerlo más ágil y eficiente. Para eso, se realizaron investigaciones y entrevistas a nivel nacional en el Comando Militar del Nordeste, con militares que atienden este proceso, con el objetivo de recoger percepciones del público interno, así como sugerencias para mejoras procesales.

Palabras clave: Bono de Representación; Racionalización Administrativa; Cadena de Mando.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública é constituída por processos, os quais devem seguir um rito, sendo estes necessários para atender aos princípios sobretudo da legalidade, publicidade e eficiência. Tais processos são estabelecidos visando atender ao interesse coletivo da sociedade de bem empregar os recursos do Estado. Entretanto, a confecção processual demanda meios humanos, materiais e tempo, os quais devem ser suficientes e estritamente necessários para compensar obter o seu resultado final.

Nesse contexto, surge o conceito moderno da racionalização administrativa que visa, grosso modo, a simplificar e desburocratizar os processos administrativos, buscando a maior eficiência do Estado. Em linhas gerais, visa a revisar processos e procedimentos no sentido de eliminar ações desnecessárias, além de aperfeiçoar a tramitação, análise e aprovação dos mesmos.

O Exército Brasileiro, como instituição de Estado, pertencente à estrutura da Administração Pública Federal, segue também ritos processuais, no caminho da legalidade e da transparência. Na busca constante da melhoria contínua, os processos administrativos são frequentemente revisados e discutidos, visando a torná-los mais eficientes e confiáveis, dentro das diretrizes da racionalização administrativa da Força.

A Lei de Remuneração dos Militares (Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019), dentre outras diretrizes, estabelece a estrutura de pagamento de pessoal das Forças Armadas. Dentro da composição remuneratória dos militares, há a previsão do pagamento da

Gratificação de Representação (GR). Tal gratificação é a parcela remuneratória eventual devida ao militar, dentre outras situações, pela participação em viagem de representação, instrução, emprego operacional ou por estar às ordens de autoridade estrangeira no País, conforme regulamentação (BRASIL, 2019). Nessa situação específica, tal indenização é representada por um valor de 2% do soldo do militar ao dia da realização da atividade enquadrada nestes termos.

A Portaria do Comandante do Exército N° 1.887, de 07 de dezembro de 2022, regulamenta a tramitação documental necessária para a concessão de tal gratificação, desde a Organização Militar até o órgão competente para autorizar o referido pagamento.

Para fins de delimitação do tema não foi alvo do presente estudo as hipóteses previstas no inciso I e na letra a), inciso II, do Art. 4º, do Decreto nº 11.002, de 17 de março de 2022, por serem estas situações nas quais não necessitam de aprovação de uma autoridade superior para sua concessão, bastando apenas o militar estar enquadrado nas situações previstas:

- Art. 4º A gratificação de representação é a parcela remuneratória devida:
- I - mensalmente, aos oficiais-generais; e
 - II - em caráter eventual, aos militares:
 - a) em cargo de comando, direção ou chefia de organização militar;

Ocorre que, atualmente, esse processo, em grande parte, tem se mostrado demasiadamente lento e moroso, devido a diversos motivos, dentre estes, o envolvimento de um número excessivo de pessoas e de órgãos durante o rito processual, muitos destes sem a efetiva competência decisória no processo, o que contraria os princípios de racionalização administrativa estabelecidos pela Força.

A presente pesquisa se justifica pela contribuição prática que pode oferecer a um relevante processo administrativo do Exército. A racionalização de pessoas e a agilidade no seu processamento proporcionaria ganhos significativos inclusive na atividade-fim da Força Terrestre. Verifica-se ser plenamente aplicável, em curto prazo, as propostas que serão apresentadas.

Outro aspecto a ser evidenciado com essa pesquisa é o número excessivo de pessoas trabalhando na tramitação e processamento desse pagamento. Assim, parte-se do pressuposto de que quanto mais órgãos ou escalões envolvidos na análise processual, maior será o tempo demandado para seu processamento final. Nesse sentido, o envolvimento de recursos humanos, nesse ou em qualquer processo, deve ter a real necessidade prática, seja na sua análise ou aprovação.

Esses e outros aspectos levam à reflexão sobre o caminho da tramitação desse processo, bem como a quantidade de agentes envolvidos, buscando uma maneira que seja mais eficiente, segura e racional.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por objetivo geral realizar uma reflexão sobre a atual tramitação de concessão de Gratificação Representação e propor uma oportunidade de melhoria na tramitação deste processo administrativo, com o intuito de contribuir para a racionalização e eficiência administrativa do Exército Brasileiro.

Dessa forma, a presente pesquisa foi guiada pelos seguintes objetivos específicos:

- 1) Analisar o atual rito processual para a concessão de Gratificação de Representação;
- 2) Propor oportunidades de melhoria ao processo que proporcionem ganhos de agilidade e eficiência em seu processamento;
- 3) Comparar o atual processo de concessão de Gratificação de Representação com outros processos dentro da Força, buscando oportunidades de melhoria.

Para tanto, foi realizado um estudo exploratório de caráter qualitativo, visando a analisar o atual processo e seus principais entraves, propondo aspectos a serem aperfeiçoados objetivando sua maior eficiência. O presente estudo foca-se na análise da tramitação processual da concessão de Gratificação de Representação no âmbito do Exército Brasileiro.

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma: primeiro é feita uma revisão da literatura, abordando as normas vigentes que regulam o processo e sua tramitação como atualmente; após, são apresentados os procedimentos metodológicos seguidos na pesquisa; após, é realizada uma discussão dos resultados obtidos; por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A Gratificação de Representação atualmente é regulada pelo Decreto nº 11.002, de 17 de março de 2022, pela Portaria do Comandante do Exército nº 1.887, de 07 de dezembro de 2022 e por diretrizes específicas estabelecidas no âmbito de cada órgão com competência para autorizar a concessão, sobretudo quanto aos detalhes de sua tramitação e documentação a ser produzida (BRASIL, 2022):

Art. 4º A competência para autorizar o pagamento da gratificação de representação, nos termos do art. 6º, § 2º, do Decreto nº 11.002, de 2022, fica delegada às seguintes autoridades:

I - Chefe do Órgão de Direção Geral (ODG);

II - comandantes e chefes dos órgãos de direção setorial (ODS) e do Órgão de Direção Operacional (ODOp);

III - comandantes militares de área; e

IV - chefes dos órgãos de assistência direta e imediata (OADI).

Atualmente o referido processo, de maneira geral, segue um mesmo trâmite em todo o Exército, ressaltando os detalhes estabelecidos pelas autoridades anteriormente listadas. Tem como origem um documento que autoriza a concessão para determinado evento, podendo este ser uma Ordem de Operações (para atividades de preparo ou emprego de tropa), Ordem de Serviço (para atividades administrativas) ou Ordem de Instrução (para atividades de instrução).

Após a autorização expressa por meio de um dos documentos supracitados, todas as atividades enquadradas, em tese, possibilitam o pagamento da GR aos militares envolvidos. Para tanto, faz-se necessária a confecção de um processo dentro da Organização Militar (OM) constando todos os documentos previstos que comprovem a veracidade e transparência da efetiva realização do deslocamento para a missão. Tal processo é confeccionado, após o retorno para a sede da OM dos militares participantes, devendo ser publicado em Boletim Interno da OM o grupo data-hora (GDH) de saída e regresso do evento. A informação do dia e horário de início e retorno da atividade é extremamente relevante, uma vez que o valor a ser pago é diretamente relacionado ao número de dias igual ou acima de 8 (oito) horas de atividade (BRASIL, 2022):

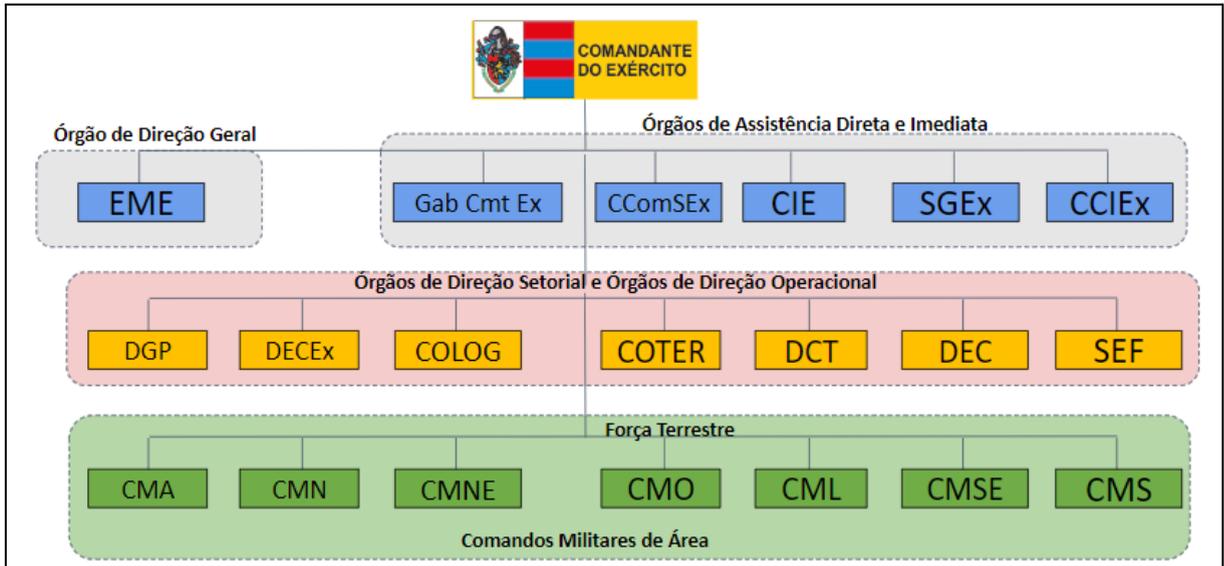
§ 1º Para fins de cálculo do número de dias da gratificação de representação a que faz jus o militar nas hipóteses previstas nas alíneas "b", "c", "d" ou "e" do inciso II do *caput*, será computado como um **dia o período igual ou superior a oito horas e inferior a vinte e quatro horas**. (grifo nosso)

Dessa forma, para que ocorra a concessão da referida gratificação, o processo de GR, após confeccionado na OM do militar participante é encaminhado ao Escalão Superior, seguindo a cadeia de comando, por onde será analisado sobre o direito e a forma em todos os escalões enquadrantes, até chegar ao órgão decisor que realizará a apreciação final, autorizando ou não a concessão do pagamento. Durante o trâmite pelos escalões de comando de subordinação da OM, se a documentação não for aprovada, seja por erro de forma ou de enquadramento da atividade, o processo é restituído, seguindo também a cadeia de comando, até a OM que o confeccionou para correção ou arquivamento.

Havendo a autorização, esta será publicada no Boletim Interno (BI) do órgão decisor, devendo tal matéria ser transcrita para o BI da OM de origem, a qual irá processar o pagamento da gratificação ao militar diretamente no contracheque, através do Sistema de Pagamento de Pessoal do Exército (SIPPES). Após essa ação a referida gratificação é implantada no contracheque dos militares envolvidos na atividade.

Para melhor compreensão estrutural dos escalões da cadeia de comando do Exército, vale ressaltar a figura abaixo, que ilustra de forma resumida a estrutura organizacional da Força Terrestre:

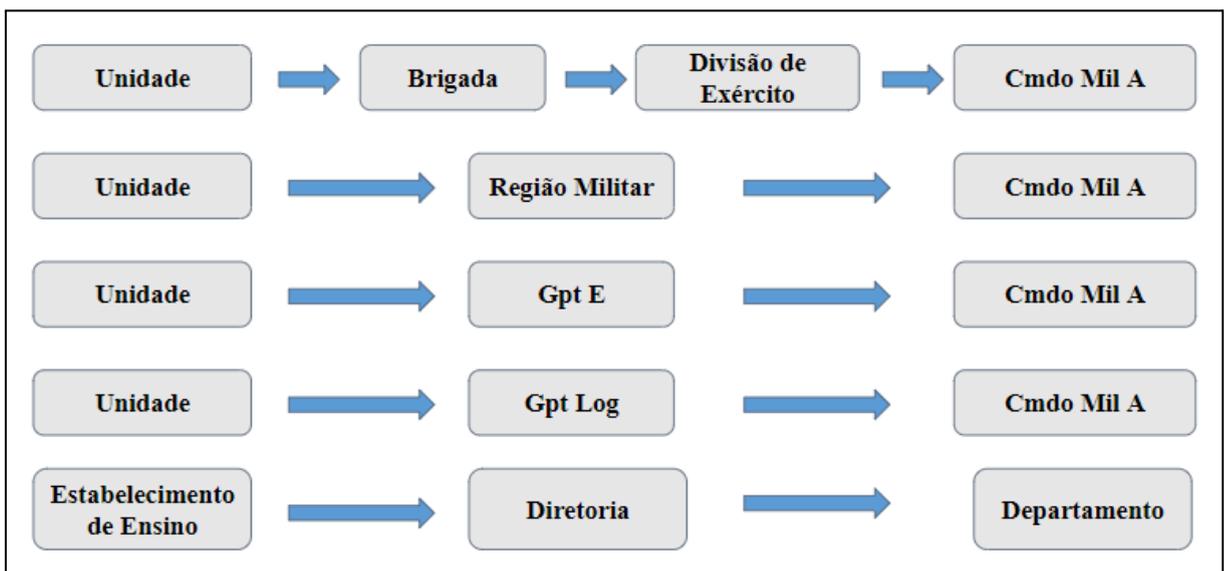
FIGURA 1 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO EXÉRCITO (ADAPTADO)



FONTE: O autor (2023)

Como forma de melhor compreensão do aspecto da tramitação do processo de GR, vale explicar de uma maneira mais simplificada sobre a cadeia de comando das Unidades Militares. A depender da natureza da Organização Militar, esta possui diferentes estruturas organizacionais, com maior ou menor quantidade de escalões no caminho até o órgão decisor, conforme ilustrado abaixo:

FIGURA 2 - CADEIA DE COMANDO DO EXÉRCITO



FONTE: O autor (2023)

A racionalização administrativa é um tema atual e cada vez mais presente na administração pública. No âmbito do Exército Brasileiro esse conceito foi incorporado por meio da Portaria nº 295-EME, de 17 de dezembro de 2014, p. 3, em seus termos:

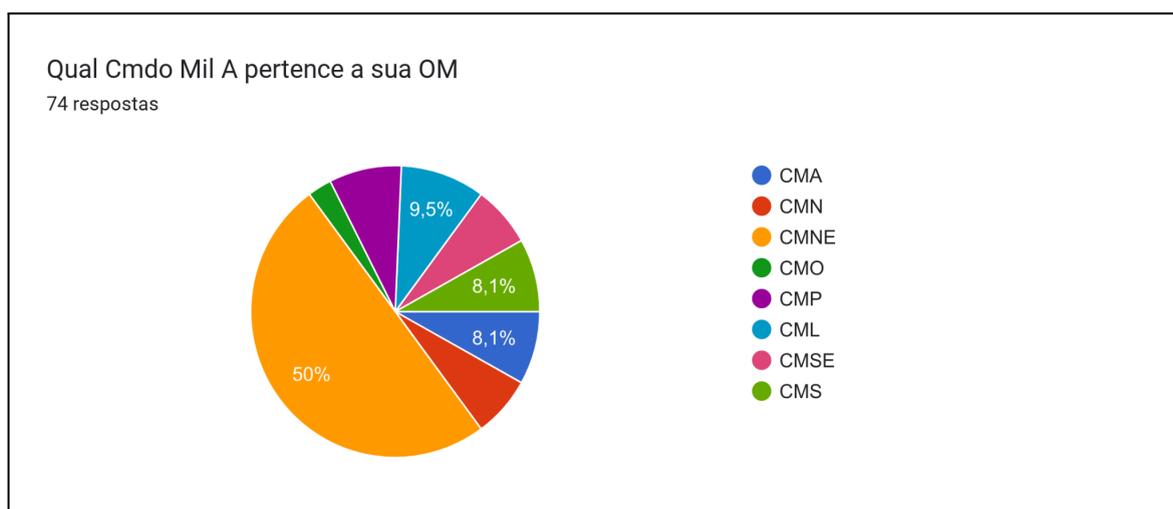
A Racionalização Administrativa é o estudo das **causas e soluções** dos **processos administrativos**, abrangendo a responsabilidade básica de **planejar e aperfeiçoar** a gestão, as **estruturas organizacionais** e o **pessoal empregado**, com o objetivo de realizar a gestão do bem público sob responsabilidade do Exército com **eficiência** e, assim, proporcionar o alcance da **eficácia** e da **efetividade** organizacional.

Cabe salientar que, atualmente, há carência de estudos desse tema, limitando-se a pouquíssimos artigos científicos publicados (AMARAL, 2019) e as normas que regulam o referido processo, o que justifica a importância da realização do presente estudo.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

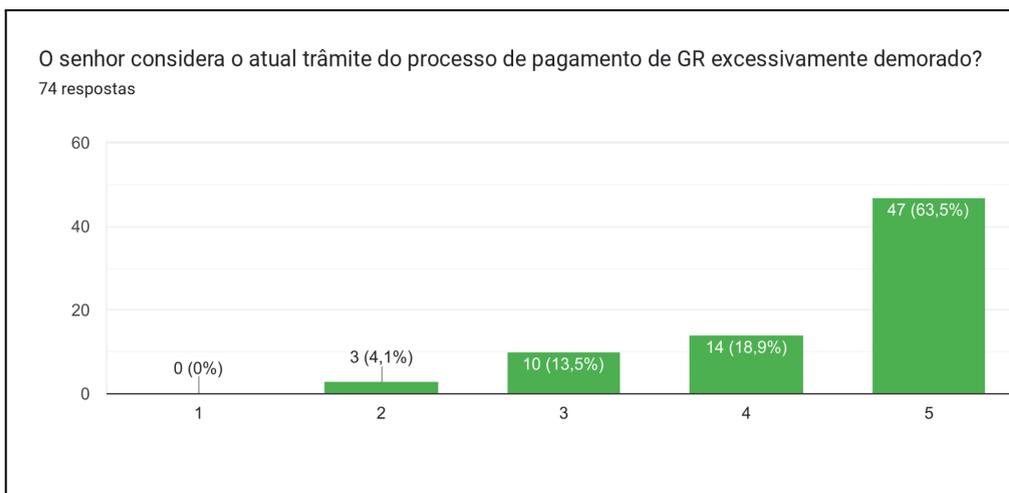
Para o embasamento inicial do presente estudo, partiu-se da observação participante deste autor, servidor militar com mais de vinte anos de serviço e com experiência em diversas regiões do país. A partir da observação do autor, verificou-se, que o tempo de processamento da concessão de GR no âmbito do Exército Brasileiro é moroso e passível de aprimoramento. Nesse sentido, o presente estudo iniciou com a realização de uma ampla pesquisa com 74 (setenta e quatro) militares, distribuídos em todos os Comandos Militares de Área do Brasil e de diversos tipos de Unidades, via *Google Forms*, buscando obter uma percepção geral dos integrantes do Exército. Esse levantamento confirmou as observações iniciais, fortalecendo assim a importância prática deste estudo, conforme pode ser verificado nos gráficos abaixo:

GRÁFICO 1 - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DA PESQUISA



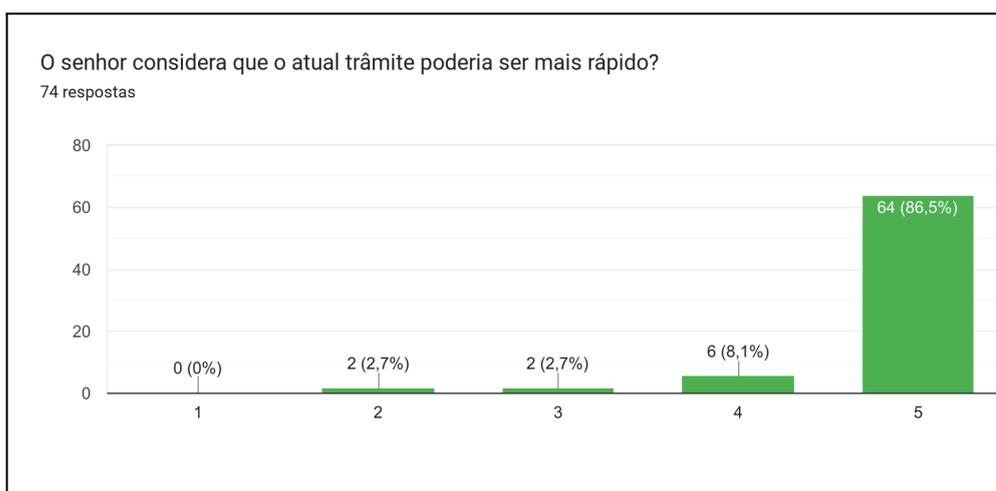
FONTE: O autor (2023)

GRÁFICO 2 - PERCEÇÃO GERAL DOS MILITARES DO EXÉRCITO (1)



FONTE: O autor (2023)

GRÁFICO 3 - PERCEÇÃO GERAL DOS MILITARES DO EXÉRCITO (2)



FONTE: O autor (2023)

Como forma de aprofundar-se na problemática, também foram realizadas entrevistas presenciais com militares que lidam com o processo de concessão de GR, no âmbito da guarnição militar do Recife e nos diversos escalões envolvidos na tramitação do processo. Assim foram entrevistados Oficiais, Subtenentes e Sargentos no 14º Batalhão Logístico (14º B Log), no 7º Depósito de Suprimento (7º D Sup), no Comando da 10ª Brigada de Infantaria Motorizada (Cmdo 10ª Bda Inf Mtz), Comando da 7ª Divisão de Exército (Cmdo 7ª DE) e no Comando do Comando Militar do Nordeste (CMNE).

TABELA 1 - ENTREVISTAS REALIZADAS

Cargo/função	Data	Identificação no texto
Chefe 4ª Seção (14º B Log)	Ago 23	Entrevistado 1
Auxiliar 4ª Seção (14º B Log)	Ago 23	Entrevistado 2
Chefe 4ª Seção (7º D Sup)	Set 23	Entrevistado 3
Auxiliar 4ª Seção (7º D Sup)	Set 23	Entrevistado 4
Oficial analista (Cmdo 10ª Bda Inf Mtz)	Set 23	Entrevistado 5
Auxiliar do analista (Cmdo 10ª Bda Inf Mtz)	Set 23	Entrevistado 6
Chefe 4ª Seção (Cmdo 7ª DE)	Out 23	Entrevistado 7
Auxiliar 4ª Seção (Cmdo 7ª DE)	Out 23	Entrevistado 8
Oficial analista (CMNE)	Out 23	Entrevistado 9
Auxiliar do analista (CMNE)	Out 23	Entrevistado 10

FONTE: O autor (2023)

A apreciação das entrevistas foi feita utilizando as técnicas de análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Foram ainda analisadas de forma pormenorizada a legislação vigente que regula o processo de concessão de gratificação de representação, das diretrizes específicas estabelecidas no âmbito do Comando Militar do Nordeste (CMNE), além de alguns processos confeccionados no 14º B Log, no 7º D Sup e no Cmdo 10ª Bda Inf Mtz. Assim, todo o material obtido e produzido foi organizado, codificado, categorizado em aspectos de análise e realizado o devido tratamento de modo a extrair as informações relevantes para discussão do tema.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como resultado do levantamento realizado no presente estudo ficou evidenciado que o processo em análise atualmente é demasiadamente lento e ineficiente, o que fortalece a necessidade de uma revisão processual e avaliação mais pormenorizada dos aspectos que o envolvem.

Nesse sentido, este estudo pautou-se em discutir o tema sob os seguintes aspectos: a sua tramitação, a quantidade de recursos humanos envolvidos no mesmo processo, a

documentação exigida e, por último, uma proposta de implementação de um sistema específico de gestão da GR.

4.1. TRAMITAÇÃO DO PROCESSO

Como abordado anteriormente, o processo de concessão de GR atualmente segue um longo caminho, denominado *cadeia de comando*. Dependendo do posicionamento estrutural da OM e de sua subordinação, esse processo percorre diversos escalões até chegar ao órgão decisor, conforme ilustrado na Figura 2.

Nesse contexto, observa-se que a exigência desse caminho processual pela cadeia de comando configura-se como um dos principais motivadores da lentidão. Nesse sentido, constatou-se nas entrevistas e na pesquisa realizada que muitas vezes o processo se perde ou fica demasiado tempo sob análise de determinado órgão. Ademais, a frequente rotatividade de militares dentro do Exército potencializa esses entraves e dificulta a rastreabilidade processual pelo atual método utilizado. Nas palavras do entrevistado 1: “em diversas ocasiões nossos processos se perderam no Comando da Brigada ou da Divisão de Exército, principalmente no período de movimentação de pessoal (entre os meses de novembro e fevereiro)”.

Assim, o encaminhamento diretamente ao órgão decisor, parece ser uma possível solução a essa problemática. Essa modificação, em tese, proporciona ganhos de agilidade e racionalização de pessoas, minimizando a perda processual no caminho, com baixo risco jurídico-administrativo.

Nesse sentido, buscando essa percepção, o presente estudo realizou alguns questionamentos nesse aspecto, via formulário *Google Forms*, com militares de diversas Organizações Militares de várias partes do país que trabalham ou já trabalharam com esse tema, obtendo o resultado abaixo:

GRÁFICO 2 - ENQUETE SOBRE NECESSIDADE DE TRAMITAR VIA CADEIA DE COMANDO



FONTE: O autor 2023

Contudo, do levantamento feito e entrevistas realizadas, apesar da grande maioria manifestar-se favoravelmente à tramitação diretamente ao órgão decisor, esse aspecto ainda não é unânime, persistindo uma parcela do público ser contrário. Dentre os principais argumentos desfavoráveis levantados estão o grande acúmulo de processos que podem gerar no escalão que autoriza, sem produzir agilidade, ou até mesmo maior lentidão. Nas palavras do Entrevistado 9: “Ao meu ver, o último escalão (C Mil A) não tem que se preocupar em analisar os processos oriundos do Escalão solicitante, o qual muitas das vezes comete erros no procedimento. Para tal, considero necessário haver sempre um Escalão acima pra revisar.”

A estrutura organizacional rígida e altamente hierarquizada do Exército, na qual por cultura institucional, em regra geral, todas as ações e análises seguem os escalões de subordinação. Assim, tem-se a concepção de que estes escalões deveriam obrigatoriamente participar do processo, analisando-o e aprovando-o.

Entretanto, em um atual direcionamento da Força no caminho da racionalização administrativa, na qual pretende-se otimizar os processos e cada vez mais separar a atividade administrativa da atividade operacional, gradativamente os processos e demandas administrativas vêm seguindo uma tramitação técnica, muitas vezes dispensando os escalões de subordinação de sua análise. É o caso, por exemplo, dos trâmites com as Regiões Militares, com os Centros de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército (CGCFEx) e com as Bases Administrativas de Guarnição.

Nesse contexto, surgem então algumas reflexões nesse ponto: O processo de GR poderia tramitar da OM diretamente ao órgão decisor? Isso traria ganhos de velocidade no processamento? Traria insegurança jurídico-administrativa do processo? É realmente necessário tramitar via cadeia de comando?

No aspecto legal, como já abordado, atualmente a obrigatoriedade de seguir o canal de comando é estabelecido apenas por uma norma interna, a portaria do Comandante do Exército nº 1.887, de 07 de dezembro de 2022, em seus termos:

Art. 5º Para o pagamento da gratificação de representação devida em razão de uma das hipóteses previstas no art. 4º, caput, inciso II, alíneas b, c, d ou e, do Decreto nº 11.002, de 2022, os comandantes, chefes e diretores de OM deverão:

I - solicitar à autoridade competente, dentro de prazos compatíveis, **por intermédio da cadeia de comando**, a autorização para o pagamento da gratificação de representação, fazendo constar:

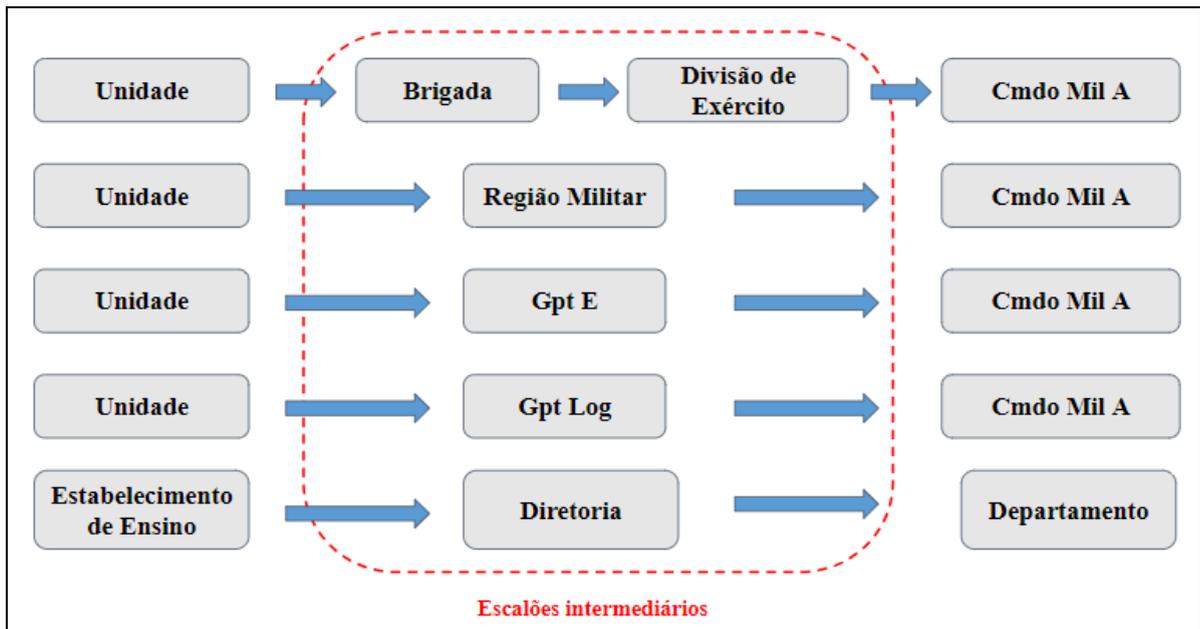
- a) a natureza da atividade;
- b) o local de sua realização;
- c) a duração em dias;
- d) o efetivo previsto por posto e graduação;
- e) a estimativa do montante a ser pago; e
- f) a justificativa para o pagamento antecipado, quando for o caso; (grifo nosso)

Assim, nesse aspecto seria relativamente simples modificar esse ponto, uma vez que este é regulado por portaria interna da própria Força. Portanto, necessitaria apenas de uma decisão do Comando do Exército, ou seja, depende unicamente da própria Instituição.

Sob o olhar prático, atualmente existem outros processos internos, cuja tramitação ocorre diretamente entre a OM e o órgão decisor, sem passar por análise ou aprovação dos escalões da cadeia de comando. Como exemplos temos: o processo de pagamento de pessoal, o qual tramita diretamente entre a Unidade e o Centro de Pagamento do Exército - CPEx (órgão central desse tema), via Sistema de Acompanhamento do Pagamento de Pessoal (SIPPES/SIAPPES) e o sistema de movimentação de pessoal, o qual tramita diretamente entre a OM e a Diretoria de Controle de Efetivos e Movimentações - DCEM (órgão gestor central dessa pauta), via Sistema Único de Controle de Efetivos e Movimentações (SUCEMNet). Ambos os casos já estão consolidados dentro da Força nessa forma de tramitação, atendendo bem às expectativas e sem comprometer a segurança jurídico-administrativa destes processos.

Nesse sentido, entende-se ser possível, seguro e mais racional a tramitação do processo de GR ocorrer diretamente entre a OM de origem e o órgão decisor, eliminando assim os “escalões intermediários”, o que proporciona maior agilidade ao processo, conforme ilustrado na figura 3.

FIGURA 3 - CADEIA DE COMANDO E ESCALÕES INTERMEDIÁRIOS



FONTE: O autor (2023)

4.2. NÚMERO DE PESSOAS ENVOLVIDAS

Para analisar esse quesito, vale inicialmente ressaltar os termos da Portaria no 295-EME, de 17 de dezembro de 2014, que estabeleceu a Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército Brasileiro, por meio da qual a Força Terrestre tem como um de seus focos otimizar o emprego de pessoal:

O Projeto de Racionalização Administrativa, em todo o Exército, deverá contemplar os seguintes focos:

1) [...]

2) **gestão de pessoal** - a Racionalização Administrativa deverá ter uma atenção especial ao pessoal que conduz os processos, de modo a empregá-los de forma eficiente e parcimoniosa para que não haja o subemprego dos efetivos nem o excesso de função atinente aos cargos. Outro ponto a ser observado é a necessidade de delegação das decisões operacionais e meramente interlocutórias dentro dos processos administrativos o máximo possível, de modo a agilizá-los;

Em cada escalão que é tramitado o processo, há o envolvimento de militares na sua análise e aprovação. Nos levantamentos realizados, identificou-se que são empregados no mínimo 3 (três) militares em cada órgão por onde tramita o processo que seriam 1 (um) Subtenente ou Sargento, Auxiliar da Seção onde se analisa o processo; 1 (um) Oficial, Chefe da Seção e o Comandante, Chefe ou Diretor do Comando (Brigada, Divisão de Exército,

Região Militar, Grupamento de Engenharia, Grupamento Logístico e as Diretorias do Sistema de Ensino), com o encargo e aprovar e encaminhar ao Escalão Superior da cadeia de comando.

Constatou-se também que não há função exclusiva para a análise e aprovação do processo de GR. Ou seja, os militares envolvidos possuem outros encargos. Assim, a exclusão de órgãos na análise processual, reduziria substancialmente o número de pessoas envolvidas nesse processo, em tese, sem perder a efetividade de sua concessão, o que permitiria otimizar o emprego dos recursos humanos envolvidos para outras tarefas.

Quanto ao mérito, dentro do levantamento feito e nas entrevistas realizadas, em linhas gerais, na percepção da grande maioria dos agentes que lidam com o processo, constatou-se que a análise pelos escalões intermediários da cadeia de comando seriam dispensáveis, uma vez que na prática resume-se a apenas revisões de formalidades do processo, a qual já é realizada no órgão decisor. Assim sendo, configurariam-se em ações repetitivas, resumindo-se a revisões do processo em sua formalidade, envolvendo recursos humanos desnecessariamente. Nas palavras do entrevistado 6: “[...] a análise pelo Cmdo Bda configura-se meramente a revisar os aspectos formais do processo. Não temos qualquer poder decisor [...] entendo que o Cmdo Mil A poderia absorver essa tarefa sem envolver os demais escalões abaixo e até de maneira mais eficiente.”

Vale salientar que a análise do referido processo trata-se de uma ação extremamente simples, grosso modo, resumindo-se a uma simples verificação dos documentos comprobatórios do deslocamento do evento e seu correto enquadramento em ordem emitida por autoridade competente. Entende-se que essa ação poderia ser toda realizada pelo órgão decisor, sem comprometer a segurança e proporcionado ganhos de agilidade na sua tramitação. Ou seja, o órgão decisor cumulativamente analisaria, aprovando ou restituindo ao órgão de origem.

Entretanto, na visão de alguns elementos do órgão decisor, essa tramitação pela cadeia de comando seria necessária e importante para servir como um “filtro”, mitigando a remessa de documentação com erros. Nas palavras do entrevistado 10: “a análise pelos escalões de comando são importantes para filtrar o recebimento de documentação com erros [...] o envio diretamente ao CMNE, acabaria colapsando os elementos envolvidos no processo, provocando mais lentidão e retrabalho”.

A despeito disso, o simples fato de envolver mais atores na análise do processo, com pouco efeito prático, proporciona incremento de tempo desnecessariamente ao processo como

um todo, além do risco de perda de documento durante a tramitação, bem como desviar militares em excesso das atividades operacionais para envolver-se nesse processo.

Diante do exposto, entende-se que a referida análise processual seria mais eficiente ser concentrada apenas no órgão decisor, o qual, em tese, teria a capacidade de revisar cada processo, realizando a aprovação final ou a sua restituição para a OM que o produziu. Dessa forma, envolveria apenas as pessoas da OM de origem e do Comando Decisor. Ou seja, o simples fato de reduzir o número de recursos humanos no processo, mantendo a efetividade e segurança do mesmo, já traria ganhos compensatórios ao processamento de GR.

4.3. DOCUMENTAÇÃO PRODUZIDA

Um outro enfoque que produz lentidão no processo é quanto aos documentos que devem ser elaborados ou anexados. Esse detalhe é regulado apenas no âmbito de cada órgão decisor (Comando Militar de Área ou Departamentos), uma vez que o Decreto e a Portaria não amarram isso.

No presente estudo identificou-se que, atualmente, há um excesso de documentos e de informações produzidas para a confecção do processo. Nas palavras do Entrevistado 2: “Cobra-se documentos e procedimentos demais em um processo que já está previsto.” Alguns destes muitas vezes configuram-se como informações desnecessárias e repetitivas. Tal exigência aumenta o tempo necessário para a confecção no início do processo em sua origem, bem como na sua análise e processamento final pelos escalões superiores, contribuindo para o tempo excessivo demandado até a concessão da GR.

Foi constatado a exigência, em alguns Comandos Militares de Área, de documentos considerados dispensáveis ao processo, tais como: registro de entrada e saída de viaturas empregadas na atividade, a Ordem autorizativa do evento (documento já de posse do escalão superior enquadrante), quadro de trabalho da missão, dentre outros. Segundo o Entrevistado 1: “Nota-se diferentes padronizações para a documentação a ser enviada e alterações constantes dos modelos, principalmente quando da troca dos chefes das carteiras no Cmdo Mil Área.”

Sob a ótica da racionalização administrativa, a documentação necessária ao processo deve ater-se às informações exigidas nas normas que regulam o processo e seus documentos comprobatórios, via de regra o DIEx de encaminhamento (Modelo do Anexo A) e o BI que publicou o deslocamento. Nesse contexto, a Portaria N° 1887-C Ex, de 7 de dezembro de 2022, estabelece apenas as seguintes informações para a concessão da GR:

Art. 5º Para o pagamento da gratificação de representação devida em razão de uma das hipóteses previstas no art. 4º, **caput**, inciso II, alíneas b, c, d ou e, do Decreto nº 11.002, de 2022, os comandantes, chefes e diretores de OM deverão:

I - solicitar à autoridade competente, dentro de prazos compatíveis, por intermédio da cadeia de comando, a autorização para o pagamento da gratificação de representação, fazendo constar:

- a) a natureza da atividade;
- b) o local de sua realização;
- c) a duração em dias;
- d) o efetivo previsto por posto e graduação;
- e) a estimativa do montante a ser pago; e
- f) a justificativa para o pagamento antecipado, quando for o caso;

II - publicar o recebimento da autorização no boletim interno (BI) da OM, discriminando o valor a ser pago; e

Nesse sentido, em linhas gerais, as informações óbvias e repetitivas, bem como a juntada de documentos sem necessidade comprobatória, seriam dispensáveis. Para o eficiente processo, entende-se serem necessários apenas os documentos comprobatórios do deslocamento, constando os supracitados, os quais seriam suficientes para analisar e comprovar o deslocamento. Dessa maneira, no levantamento realizado, pode-se inferir que seriam necessários a juntada e confecção de apenas dois documentos: documento base com a descrição da missão (DIEx) e o Boletim Interno da OM (em anexo), constando os dados nominais e o grupo data-hora do evento. O referido DIEx, via de regra, é padronizado no âmbito de cada órgão decisor, no qual constariam as informações relevantes com o enquadramento da missão, conforme modelo do Anexo A (modelo no âmbito do CMNE).

Outra medida que simplificaria o processo para quem confecciona e para quem irá analisar e aprovar seria concentrar todas as publicações em poucos documentos. Assim, verificou-se que em alguns processos de GR do 14º BLog e do 7º DSup foram realizadas diversas publicações em Boletins diferentes, constando separadamente os militares que participaram do mesmo evento, o que causa confusão e dificuldade de compreensão pelos órgãos que irão analisar. Para facilitar o processo, as matérias relativas ao deslocamento de ida e retorno da missão devem ser concentradas em um único BI e por meio de uma única nota para Boletim, constando todos os dados necessários. Para isso, a confecção dessa matéria deve ser centralizada em uma única Seção do Estado-Maior da OM, preferencialmente aquela responsável pela coordenação da atividade. Tal procedimento, simplificaria significativamente o processo, reduzindo assim o tempo de análise pelos escalões superiores.

4.4. SISTEMA ESPECÍFICO DE GESTÃO DE GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO

O Exército atualmente trabalha com diversos sistemas de gerenciamento dos mais variados processos. Tais sistemas são concebidos dentro de uma tendência do avanço tecnológico, segundo os princípios modernos de gestão e eficiência. Estes vêm produzindo expressivos ganhos de confiabilidade, segurança e rastreabilidade dos processos conduzidos pela Força, além de, cada vez mais, envolver menor número de pessoas. Produzem ainda grandes incrementos de velocidade na tramitação, análise e aprovação destes.

Nesse contexto, temos como exemplos o Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária (SIPEO), o Sistema de Gestão de Desempenho (SGD), o Sistema de Pagamento de Pessoal (SIPPES). Todos estes configuram-se como ferramentas gerenciais consolidadas e que produzem expressivos ganhos administrativos, com alto nível de segurança e falhas mínimas.

No levantamento realizado, esse aspecto evidenciou unanimidade quanto ao seu real benefício. Assim, a criação desse sistema específico parece ser a ação que, em tese, produziria os maiores ganhos de eficiência e velocidade ao rito processual, sobretudo no que se refere à rastreabilidade dos processos em tramitação. Nas palavras do entrevistado 9: “...a implementação de um sistema específico traria grandes resultados para a gestão dos processos de gratificação de representação, permitindo seu acompanhamento mais efetivo.”

Portanto esse aspecto demonstra ser um dos maiores pontos fracos de todo o processo. Isso ocorre porque a GR atualmente tramita por meio do Sistema de Protocolos e Encaminhamento de Documentos (SPED), no qual o acompanhamento só é possível enquanto ainda está na OM, à partir do momento que é encaminhado aos escalões superiores, perde-se o rastreamento do mesmo. Em um sistema próprio seria possível o devido acompanhamento processual desde a origem até a aprovação, permitindo inclusive aos escalões superiores ter uma visualização confiável do andamento dos mesmos.

Em síntese, considerando o tamanho do Exército Brasileiro, a relevância do processo em estudo e a estrutura existente na Força, entende-se ser plenamente alcançável a concepção e implementação desse sistema. Essa ferramenta substituiria a tramitação tradicional que ainda ocorre de maneira arcaica e lenta pelo SPED, no qual não é possível a rastreabilidade pela Unidade que deu origem ou pelos escalões por onde percorreu.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o levantamento constante do presente estudo ficou evidente que o atual processo de concessão de pagamento de GR é ineficiente e necessita de aperfeiçoamentos em seu rito processual. De maneira geral, atualmente há um consenso na Força de que esse trâmite é lento, ineficiente e que há maneiras de torná-lo mais ágil. A lentidão no processamento de tal gratificação vem produzindo efeitos negativos na moral dos militares empregados, o que impacta na operacionalidade da tropa.

Diversos aspectos desse processo merecem ser revisados e aperfeiçoados, entretanto a tramitação diretamente entre a Organização Militar que o confecciona e o órgão decisor parece ser um passo significativo na sua eficácia, de forma semelhante ao que já vem sendo realizado com outros processos administrativos dentro do Exército. Essa ligação técnica direta, em tese, racionalizaria o emprego de recursos humanos no processo, sem comprometer sua segurança jurídico-administrativa e eficiência.

Paralelamente a isso, a criação de um sistema específico de gerenciamento de concessão de gratificação de representação parece ser uma iniciativa que produziria grandes ganhos de eficiência e rastreabilidade em seu processamento. Contudo, sabe-se que a implementação de tal ferramenta depende da atuação de outros órgãos da Força, tais como a Secretaria de Economia e Finanças (SEF) e o Centro de Desenvolvimento de Sistemas (CDS), além de tempo para sua concepção, testagem e efetivação.

Entretanto, enquanto não é criado o sugerido sistema, a racionalização em sua tramitação, via SPED, parece ser a melhor solução, uma vez que é possível estabelecer em curto prazo, pelo fato dessa regulação estar estabelecida por portaria interna do Exército. Ademais, mesmo com a possível futura implementação de um sistema específico de gestão desse processo, a tramitação diretamente ao órgão decisor poderia ser adicionada, o que potencializa os ganhos administrativos.

O estudo limitou-se a enfatizar os aspectos relacionados à confecção e tramitação do processo de concessão de GR. Contudo, outros aspectos poderiam ser explorados, buscando o aperfeiçoamento da sistemática de concessão. Especificamente no ponto da implantação de um sistema específico de gestão desse processo, poderia ser mais aprofundado, sobretudo em seu aspecto técnico, uma vez que parece proporcionar ganhos significativos de eficiência, segurança e rastreabilidade. Portanto, sugere-se mais estudos sobre o tema, com esse e outros olhares, visando a retificar ou ratificar os resultados encontrados.

REFERÊNCIAS

ABNT. **NBR 6022**: informação e documentação: artigo em publicação periódica técnica e/ou científica: apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro, 2018.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Editora Edições 70, 1977

AMARAL, Rafael Rodrigues. **O aperfeiçoamento do processo de concessão de Gratificação de Representação nas organizações militares do sistema de ensino do Exército – Uma proposta**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso - Pós Graduação em Ciências Militares, Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro-RJ, 2019.

BRASIL. Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019. Reestrutura a carreira militar e dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 Dez 2019. Seção 1, p.2.

BRASIL. Decreto nº 11.002, de 17 de março de 2022. Regulamenta a Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, e a Medida Provisória nº 2215-10, de 31 de agosto de 2001, para dispor sobre a remuneração dos militares na ativa, os proventos na inatividade e as pensões militares. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 Mar 2022. Seção 1, p.6.

BRASIL. Exército Brasileiro. Portaria nº 295-EME, de 17 de dezembro de 2014. **Boletim do Exército**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 Jan 2015, Edição nº 1, p. 14-21.

BRASIL. Exército Brasileiro. Portaria nº 1.887-Cmt Ex, de 07 de dezembro de 2022. **Boletim do Exército**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 Dez 2022, Edição nº 1, p. 15.

BRASIL. Exército Brasileiro. Portaria nº 42 - EME, de 20 de março de 2018. **Boletim do Exército**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 Abr 2018, Edição nº 1, p. 23.

COSTA, Luiz Gustavo da. A racionalização como vetor para a melhoria da administração no Exército Brasileiro. 2019.

SANTOS, Cicero Ubiratan de Oliveira. Racionalização administrativa aplicada à melhoria da gestão das organizações militares do Exército Brasileiro. 2021.

GLOSSÁRIO

BRIGADA: 1. Grande Unidade básica de combinação de armas, integrada num conjunto equilibrado por unidade de combate, de apoio ao combate e de apoio logístico, com capacidade de atuar independentemente e de durar na ação. 2. Grande Unidade, considerada como o módulo básico de emprego da Força Terrestre. De acordo com as capacidades operativas requeridas ao cumprimento da missão atribuída, receberá em reforço, estruturas modulares de combate e apoio ao combate, que lhe proporcionarão a capacidade de atuar de forma independente e de durar na ação.

BOLETIM INTERNO (BI): O BI é o documento, normalmente de periodicidade diária, em que o comandante de uma organização militar publica todas suas ordens, as ordens das autoridades superiores e os fatos que devam ser do conhecimento de toda a unidade. O BI é dividido em quatro partes: 1ª - Serviços diários; 2ª - Instrução; 3ª - Assuntos Gerais e Administrativos; e 4ª - Justiça e Disciplina.

CADEIA DE COMANDO: Sequência hierárquica de comandantes, por meio da qual é exercido o comando.

COMANDO MILITAR DE ÁREA: Grande comando com atribuições operacionais, logísticas e territoriais em sua área de responsabilidade, que é delimitada geograficamente. Em situações de crise ou de guerra, com o emprego de outras forças singulares, poderá evoluir para um comando de força terrestre componente ou para comando do teatro de operações terrestres.

DIVISÃO DE EXÉRCITO: Grande comando operativo de nível tático da Força Terrestre, apto a enquadrar um número variável de brigadas, unidades e subunidades independentes, para o emprego em operações terrestres e conjuntas.

DOCUMENTO INTERNO DO EXÉRCITO (DIEx): Forma de correspondência utilizada pela autoridade militar ou pelo militar, com a finalidade de tratar de assuntos oficiais, transmissão de ordens, instruções, decisões, recomendações, encaminhamentos de documentos, solicitações, comunicação de assuntos de serviço, esclarecimentos, informações e outros, devendo ser preferencialmente utilizado com suporte eletrônico, para permitir agilidade e oportunidade.

ESCALÃO DE COMANDO: Cada um dos sucessivos e distintos níveis da cadeia de comando.

ORGANIZAÇÃO MILITAR: 1. Denominação genérica atribuída à unidade de tropa, repartição, estabelecimento, navio, base, arsenal ou qualquer outra unidade administrativa,

tática ou operativa, das Forças Armadas. 2. Organizações do Exército que possuem denominação oficial, quadro de organização e quadro de cargos previstos, próprios.

SUBUNIDADE: Grupamento de elementos combatentes ou de serviços, de valor companhia, esquadrão, bateria, esquadrilha etc.

UNIDADE: Organização militar da Força Terrestre, cujo comando, chefia ou direção é privativo de oficial superior, podendo ser denominada batalhão, regimento (quando da Arma de Cavalaria), grupo (quando da Arma de Artilharia), parque ou depósito. É composta por subunidades.

ANEXO A - MODELO DE SOLICITAÇÃO

- 1) EVENTO (Natureza da missão):** Operação Guararapes
- 2) DOCUMENTO QUE AMPAROU O EVENTO:** BI/CMNE, Ordem de Operações, Ordem de Serviço ou Ordem Fragmentária
- 3) AMPARO LEGAL:** Decreto nº 11.002, de 17 MAR 22 e Portaria nº 1.887, do C Ex, de 7 DEZ 22
- 4) OM:** Cia C CMNE (RECIFE - PE)
- 5) LOCAL:** GARANHUNS - PE
- 6) PERÍODO (GDH):** 230900 OUT 22 a 260900 OUT 22 (período total da missão)
- 7) JUSTIFICATIVA:** Atuar como figuração na Certificação da FORPRON
- 8) EFETIVO (QUADRO):**
230900 OUT 22 a 260900 OUT 22

POSTO/ GRAD	SOLDO	2%	EFETIVO Qnt	NR DIAS (*)	VALOR POR MILITAR (R\$) 2% x Nr Dias	VALOR TOTAL (R\$) Ef x Valor por Mil
Cel	11.451,00	229,02	2	3	687,06	1.374,12
Total						1.374,12

(*) não ultrapassar 30/31 dias por tabela, caso necessário elaborar um novo quadro com os dias restantes.