

Discriminação das despesas públicas

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS

Em continuação ao número anterior, publicamos, a seguir, a conclusão do ensaio do Sr. Antônio Barsante dos Santos, sobre a "Discriminação das Despesas Públicas". (N. R.).

II

PROSSEGUINDO no estudo sobre a discriminação das despesas públicas, que iniciamos no número desta Revista, analisaremos a seguir o esquema por nós proposto, o qual, sem pretender ser uma inovação, procura, contudo, atender, por um lado, aos preceitos técnicos recomendados pela teoria e pela prática, e, por outro, às normas orçamentárias já firmadas em nosso direito financeiro, aliando, dêsse modo, a tradição aos reclamos das necessidades novas. Visando a tal síntese, a discriminação sugerida não poderia deixar de ter caráter tríplice, onde a *função*, a *unidade administrativa* e o *objeto* apareçam simultaneamente, num só conjunto, indicados, respectivamente, pelo: Ministério (1); Repartição; Verba, Consignação e subconsignação, conforme demonstração abaixo:

Hierarquia	Tipos de discriminação	
1.º grau	Ministério e órgãos ditamente subordinados à Presidência da República Funções (de modo geral)
2.º grau	Repartições ou Unidades Administrativas	Unidades Administrativas

(1) A distribuição por Ministérios equipara-se à classificação funcional, proposta na primeira parte deste trabalho — Vid. R.S.P.

VERBAS		
	1 — Pessoal	
	2 — Material	
3.º grau	3 — Serviços e EncargosObjeto
	4 — Obras, Equipamentos e Aquisição de Imóveis	
	5 — Dívida Pública	

Como já fizemos referência, o esquema acima tem a vantagem de consubstanciar, em um só documento, os três processos gerais de discriminação, sabido como é, que seria impossível, por um processo único, satisfazer-se a todos os interesses da administração financeira. A síntese proposta permitirá, sem dúvida, que se visualize:

1.º) Quais as funções governamentais e quanto é nas mesmas invertido pelo Governo, uma vez que os Ministérios se desdobram, de modo amplo, por funções específicas, tais como: Educação e Saúde, Agricultura, Trabalho, Vição, Relações Exteriores, Defesa Nacional, etc.;

2.º) Quanto se gasta em cada órgão ministerial, ou seja, em cada unidade administrativa, possibilitando, caso se torne necessário, a distribuição dos respectivos dispêndios por regiões geo-econômicas, unidades da federação, etc;

3.º) Como e quanto se gasta, em cada repartição ou serviço, em pessoal, material, obras, serviços de terceiros e encargos diversos.

Além dessas vantagens, duas outras parecem-nos fundamentais para a adoção da indicação proposta:

1.º) Conservar, o máximo possível, a técnica e os princípios orçamentários, firmados através de vários e longos anos de estudo, trabalho e experiência, desde os primórdios de nossa vida de nação independente;

2.º) Possibilitar o seu emprêgo imediato em virtude da facilidade de manejo do mecanismo ora

proposto, o qual, sem criar grandes inovações, poderá contribuir decisivamente para o aperfeiçoamento da técnica orçamentária.

E' de todo conveniente lembrar que na Administração Pública nãda se faz por revolução, mas, por evolução. Ela não corre aos saltos, mas caminha segura e pausadamente. Parodiando Stourm diríamos que uma discriminação ganha por ser antiga. É, pois, aconselhável aproveitar o que de útil e bom já fizemos em matéria orçamentária, modificando-se as técnicas e os esquemas naquilo que a prática vem reclamando novas soluções, evitando-se, assim, transformações bruscas, e que não considerem as dificuldades decorrentes da própria realidade administrativa brasileira, onde evidentemente não há climã para a implantação de reformas que afetem substancialmente os procedimentos, as práticas e as rotinas estabelecidas. Reformas dessa natureza, nem mesmo em países que disponham de grandes equipes e de meios outros que facilitem o pronto entendimento e aplicação da matéria, nem mesmo nesses, são aconselháveis. Quãse sempre exigem duros sacrifícios, quando não incidem em erros mais prejudiciais à organização que os anteriores.

Quando são traçados e propostos esquemas de discriminação de despesas, deixa-se de considerar invariavelmente o conjunto do processo orçamentário, robustecendo-se ou salientando-se a uma de suas fases, especialmente a da elaboração, em detrimento das demais. Explica-se tal procedimento, em virtude de serem os órgãos centrais ou superiores de orçamento os que estudam e sugerem as normas a serem aplicadas pelos órgãos de linha ou de execução. Não se pode, e nem se deve considerar, a elaboração do orçamento acima ou mesmo alheia às quatro fases integrantes do processo orçamentário. A discriminação dever cingir-se às normas e princípios gerais aplicáveis à tôdas elas, quais sejam: — a elaboração, a votação, a execução e o contrôle.

Atentemos, pois, para o arranjo interno, isto é, para a sistematização das verbas, consignações e subconsignações, no intuito de precisar e esclarecer, praticamente, a especialização e a especificação, a margem de ligeiros comentários explicativos.

ESPECIFICAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO

A discriminação é, como já acentuamos, um processo geral de distribuição das despesas — o gênero. A especificação e a especialização, a sua pormenorização, ou melhor, o seu detalhamento. Assim, às verbas constituirão a especificação, uma vez que cada uma encerra uma espécie de despesa, como seja, material, pessoal, etc., e, finalmente, a especialização as consignações e subconsignações, às quais dão caráter especial a cada espécie focalizada, separando o que seja pessoal estável de pessoal instável, material permanente de material de consumo, etc. Guardar-se-á assim, a seguinte hierarquização na discriminação por objeto:

Discriminação por objeto	gênero
1.º grau — Verbas (Pessoal, Material, etc.)	especificação (identificação da espécie)
2.º grau — Consignações	especialização (identificação das modalidades da espécie)
3.º grau — Subconsignações	

A reestruturação que ora aventamos na discriminação por objeto, de modo geral, e, particularmente, na sua especificação e especialização (que secundarão a discriminação básica por unidades administrativas), visa não só integrá-la no espírito da nova Carta Constitucional no que concerne a pessoal, como também permitir maior mobilidade na administração e manejo das dotações orçamentárias, evitando a malfadada "química orçamentária".

Sabemos, perfeitamente, que nenhuma discriminação, por melhor que ela seja, conseguirá extinguir totalmente aquela anomalia. Mas, estamos convictos de que há vários meios práticos de evitá-la, ou de reduzi-la às suas mínimas proporções. E um dêles, a nosso ver, talvez o de maior alcance, é o de se conceder a maior flexibilidade possível à movimentação dos recursos financeiros, sem prejuízo, naturalmente, dos princípios e das exigências legais da contabilidade pública. Tal flexibilidade deverá ser completada pelo regime de *responsabilidade*, como norma e fundamento da administração dos negócios públicos.

Certamente, os maiores erros da atual discriminação residem na sua exagerada pormenorização e na absoluta falta de sistematização, conduzindo os nossos administradores a uma mirabolante ginástica mental entre cifras e números, a fim de atenderem às velha práticas recomendadas pelo Código de Contabilidade, e bem assim, aos divergentes critérios existentes quanto a apropriação e empenho de despesa.

A especificação e a especialização excessivas levarão indubitavelmente ao regime dos subterfúgios e das químicadas. Quanto mais gerais as primeiras, maior a facilidade de aplicação dos recursos orçamentários aos fins reais a que se destinam, mormente na parte de material, onde é difícil uma exata conceituação do que seja material permanente, material de consumo e material de transformação. O nosso intuito, ao propor a discriminação abaixo, é o de oferecer ao administrador um eficiente elemento de trabalho, capaz de lhe permitir melhor e mais rápida movimentação dos recursos financeiros, dentro do seu programa de trabalho, que, deve traduzir, orçamentariamente, as reais necessidades do setor que administra.

Aos órgãos específicos de controle e fiscalização competirão a organização de um *Catálogo* pormenorizado de especialização de material, dentro das normas gerais estabelecidas, por meio do qual poderão ser removidas tôdas as dúvidas levantadas no tocante ao enquadramento dêsse ou daquele material, pertencente a essa ou aquela espécie. Esse catálogo uniformizará os conceitos atinentes a apropriação, eliminando as dúvidas concernentes a empenhos de qualquer natureza.

A discriminação proposta receberá as seguintes especificação e especialização:

VERBA 1 — PESSOAL

Consignação I — Pessoal Ativo

Subconsignação I — Subsídios

- 01 — Câmara dos Deputados
- 02 — Senado Federal

Subconsignação II — Pessoal Vitalício

- 03 — Pessoal Civil
- 04 — Pessoal Militar

Subconsignação III — Pessoal Estável

- 05 — Pessoal Civil

- 06 — Pessoal Militar
- 07 — Quotas e Percentagens

Subconsignação IV — Pessoal Instável

- 08 — Extranumerários

Subconsignação V — Gratificações

- 09 — Gratificação por função
- 10 — Gratificação por exercício em zonas ou locais insalubres
- 11 — Gratificação por trabalho com risco de vida ou saúde
- 12 — Gratificação por serviço extraordinário
- 13 — Gratificação por trabalho técnico ou científico
- 14 — Gratificação de representação no exterior
- 15 — Gratificação adicional por tempo de serviço
- 16 — Gratificação de magistério
- 17 — Gratificação de representação de gabinete
- 18 — Gratificações militares
- 19 — Gratificação por prestação de ensino e exame de provas ou concursos
- 20 — Gratificações diversas

Subconsignação VI — Indenizações

- 21 — Diárias
- 22 — Ajuda de custo

Subconsignação VII — Auxílios e outras despesas com Pessoal

- 23 — Auxílio para diferença de caixa
- 24 — Auxílio para etapas de alimentação
- 25 — Auxílio para fardamento
- 26 — Substituições
- 27 — Diferenças de vencimentos
- 28 — Salário família
- 29 — Outras despesas

Consignação II — Pessoal Inativo

Subconsignação I — Inativos

- 30 — Abono provisório e novas pensões
- 31 — Aposentados, jubilados, reformados, inválidos, asilados e pessoal em reserva

Subconsignação II — Pensionistas

- 32 — Abono provisório e novas pensões
- 33 — Pensões de montepio, meio soldo e diversos
- 34 — Soldos e pensões vitalícias

Subconsignação III — Pessoal adido e em disponibilidade

35 — Pessoal adido

36 — Pessoal em disponibilidade

Subconsignação IV — Outras despesas com Pessoal

37 — Auxílio para funeral

38 — Salário família

39 — Outras despesas

VERBA 2 — MATERIAL

Consignação I — Material Permanente

Subconsignação I — Veículos a motor e viaturas em geral

Subconsignação II — Máquinas, motores e aparelhos

Subconsignação III — Mobiliário em geral

Subconsignação IV — Utensílios, ferramentas e instrumentos

Subconsignação V — Livros, fichas, revistas e documentos e objetos de bibliotecas, coleções ou museus

VI — DIVERSOS

Consignação II — Material de consumo

Subconsignação I — Artigos de expediente, desenho e ensino

Subconsignação II — Combustíveis e lubrificantes

Subconsignação III — Arreamentos e materiais de contensão de animais

Subconsignação IV — Alimentação de pessoal

Subconsignação V — Alimentação de animais

Subconsignação VI — Vestuários em geral; roupas de cama e mesa

Subconsignação VII — Tecidos e seus artefatos

Subconsignação VIII — Artigos de higiene e asseio

Subconsignação IX — Material elétrico e fotográfico

Subconsignação X — Diversos

Consignação III — Material de transformação

Subconsignação I — Matérias primas

Subconsignação II — Produtos químicos

Subconsignação III — Sementes e mudas

Subconsignação IV — Peças e sobressalentes

Subconsignação V — Diversos

Consignação IV — Outras despesas com material

Subconsignação I — Pequenas despesas de material, de pronto pagamento

Subconsignação II — Animais de trabalho, reprodução, corte e outros fins

Subconsignação III — Outras despesas

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

Consignação I — Serviços gerais

Subconsignação I — Serviços administrativos prsetados por terceiros

01 — Serviços de limpeza e asseio

02 — Assinatura de órgãos oficiais; recortes de jornais e revistas

03 — Iluminação, fôrça motriz e gás

04 — Publicações, impressões e encadernações

05 — Ligeiros reparos em bens móveis

06 — Passagens e transporte

07 — Acondicionamento e embalagem

08 — Taxas telefônicas, telegráficas, postais de esgotos, lixo e outras

09 — Aluguéis

10 — Despesas miudas de pronto pagamento

Subconsignação II — Serviços técnicos e científicos realizados por administração direta

Subconsignação III — Serviços técnicos contratuais realizados por delegação

Consignação II — Encargos diversos

Subconsignação I — Auxílios

Subconsignação II — Subvenções

Subconsignação III — Acôrdos

Subconsignação IV — Exposições e certamens

Subconsignação V — Prêmios e condecorações

Subconsignação VI — Excursões, recepções, hospedagens e homenagens

Subconsignação VII — Encargos diversos com pessoas chamadas a colaborar na administração federal

Subconsignação VIII — Animais e materiais para revenda

Subconsignação IX — Diversos

VERBA 4 — OBRAS — EQUIPAMENTOS E AQUISIÇÃO DE MÓVEIS

Consignação I — Estudos e projetos de obras

- Subconsignação I — Início de estudos e projetos
- Subconsignação II — Prosseguimento de estudos e projetos
- Subconsignação III — Conclusão de estudos e projetos

Consignação II — Obras isoladas ou de conjunto

- Subconsignação I — Início de obras
- Subconsignação II — Prosseguimento de obras
- Subconsignação III — Conclusão de obras

Consignação III — Reparos e adaptações de bens imóveis

- Subconsignação I — Reparos e adaptações de grande vulto
- Subconsignação II — Ligeiros reparos, adaptações e conservação

Consignação IV — Equipamentos

- Subconsignação I — Início da aquisição do equipamento
- Subconsignação II — Prosseguimento da aquisição do equipamento
- Subconsignação III — Conclusão da aquisição do equipamento

Consignação V — Aquisição de imóveis

- Subconsignação I — Início da aquisição de imóveis
- Subconsignação II — Prosseguimento da aquisição de imóveis
- Subconsignação III — Conclusão da aquisição de imóveis

Consignação VI — Dotações diversas

- Subconsignação I — Estudos e Projetos
- Subconsignação II — Obras
- Subconsignação III — Equipamentos
- Subconsignação IV — Disponibilidades

VERBA 5 — DÍVIDA PÚBLICA

Consignação I — Dívida Consolidada

- Subconsignação I — Dívida externa

- Subconsignação II — Dívida interna
- 01 — Apólices
- 02 — Obrigações

Consignação II — Dívida flutuante

- Subconsignação I — Exercícios findos
- Subconsignação II — Juros diversos, comissões e corretagens

Como se verifica, consta a discriminação exposta de cinco verbas apenas, com exclusão da atual verba Eventuais. Esta, além da diminuta significação financeira que encerra, poderá ser suprida perfeitamente pelas demais verbas, uma vez que as mesmas atendam às necessidades gerais da administração, como, por exemplo, a subconsignação proposta na Verba 3 — Serviços e Encargos — para atender a encargos diversos com pessoas chamadas a colaborar na administração federal (pagamento de despesas de viagem, bagagem, ajuda de custo, etc.), despesas impraticáveis pelas outras verbas orçamentárias e que constituíam uma das principais razões de ser da verba Eventuais.

Na Verba 1 — Pessoal — procuramos distinguir e dar ênfase às duas modalidades principais de servidores públicos: a do pessoal ativo, isto é, do pessoal em exercício, em atividade, daquela pertencente ao pessoal inativo, ou seja, do pessoal afastado do exercício, definitiva ou temporariamente (exceto licenças), como sejam Inativos, Pensionistas, Pessoal em Disponibilidade remunerada, etc. Dentro desse princípio, sugeriu-se despesas com "Salário-Família" tanto para uma como para outra modalidade de pessoal, visto que a mesma atinge não só o pessoal em atividade, como também os aposentados, jubilados, reformados, postos em disponibilidade, etc. Outro aspecto de não menor importância é a do pessoal civil e militar; nesse caso teve-se em vista, ainda, separar as despesas realizadas com pessoal civil e pessoal militar no que se refere aos cargos propriamente ditos, não só para efeito de visualização dessas despesas, como também para atender a uma melhor sistematização que a técnica orçamentária exige.

Quanto ao pessoal Ativo, o objetivo primacial é reproduzir tanto quanto possível, o espírito e a letra da Constituição de 1946 que reconhece as categorias de pessoal vitalício (art. 187), daqueles que percebem subsídios (Arts. 86-65 alínea IX), dos estáveis (art. 188 e art. 23 das Disposição Cons-

tucionais Transitórias) e, implicitamente dos instáveis, isto é, daqueles não contemplados naturalmente em nenhuma das categorias citadas; estes constituem a grande massa de extranumerários, atualmente subdivididos em categorias distintas, tais como contratados, mensalistas, diaristas e tãre-feiros.

O Congresso nacional, conforme pensamento dominante, pretende enquadrar todos aquêles que ocupam funções não permanentes, transitórias e, portanto, instáveis, numa única categoria geral de pessoal *contratado*, sejam aquêles admitidos mediante contrato bilateral, para desempenho de funções altamente técnicas ou especializadas, sejam aqueles admitidos mediante contrato, individual ou coletivo, de trabalho para realização de tarefas subalternas, de natureza braçal, ou auxiliares da administração. Esse o fundamento da nossa proposta.

Na Subconsignação VII — Auxílios e outras despesas com pessoal — procurou-se centralizar tôdas as outras diversas despesas que, muito embora se apresentem com aspecto um tanto estranho à Verba Pessoal, a ela diretamente atinge, como auxílio para diferença de caixa concedido aos pagadores para reparos de quebras comumente verificadas em caixa; auxílios para etapas de alimentação e fardamento concedidos, em geral, ao pessoal militar, de acôrdo com a legislação vigente; salário família, pago a todos os servidores civis, também de acôrdo com a lei; o qual é acrescido aos vencimentos, remuneração e salários; as outras subconsignações que dispensam maiores esclarecimentos.

A parte destinada ao pessoal em inatividade Consignação II — Inativos — encerra as diversas e múltiplas modalidades dêsse pessoal, quer no que se refere à inatividade permanente — Inativos e Pensionistas, quer na atividade, em geral, temporária — Pessoal adido e em Disponibilidade.

A separação dêsses dois grandes grupos — Pessoal Ativo e Pessoal Inativo — possibilitará a todos aquêles que direta ou indiretamente manejam com a administração pública conhecer quanto custa à Nação manter a administração em funcionamento, no que concerne a pessoal, e quanto custa à mesma manter o pessoal dela afastado, após a prestação de seus serviços regulares, inclusive de seus beneficiários legais, assegurados em seus direitos pela Constituição e pelas leis ordinárias.

A manutenção dêsses dois grupos de pessoal em uma única verba parece-nos o critério aceitável, pois só assim se poderá avaliar do gasto total da Nação com manutenção de seus servidores, de modo amplo e compreensivo, unificando (e ao mesmo tempo distinguindo) os gestos daqueles que prestam os seus serviços com o daqueles que já o prestaram também, possibilitando visão homogênea de todos os dispêndios com o pessoal.

Finalmente, com a criação da subconsignação destinada a diversas despesas com pessoal poderiam ser atendidos gastos outros, embora realizados com pessoal ou dêle decorrentes, que se não parecem identificados com as modalidades de tôdas as subconsignações anteriores, tais como auxílio para funeral (um mês de vencimento ou salário à pessoa beneficiada legalmente), salário família e serviços funerários, realizados pelo govêrno em circunstâncias especiais, etc.

Na verba material o critério foi separar o que seja material permanente, material de consumo e material para qualquer transformação, e manter uma especialização mais ampla, capaz de permitir maior flexibilidade do que a atual, observada a espécie geral, característica, subdividida esta em grupos. Procurou-se manter, tanto quanto possível, a especialização atual reestruturada, introduzindo-se uma nova especificação — material de transformação, por onde poderão correr tôdas as despesas com matérias primas, produtos químicos, biológicos, peças, acessórios, etc., os quais não são, a rigor, nem material permanente nem de consumo, mas simplesmente de transformação.

A quarta consignação foi reservada a despesa diversas não enquadradas nas categorias citadas e mais ao pronto pagamento de pequenas despesas de material, observadas cotidianamente em tôda a administração, como seja a compra de uma pequena peça de que se não disponha no momento, de uma fechadura e muitas outras, as quais não podem subordinar-se ao trâmites rotineiros e morosos das outras despesas; e encontra-se ainda a aquisição de animais para todos os fins, que, também, não podem logicamente ser incluídos como material permanente, material de consumo ou de transformação. Trata-se de *material*, orçamentariamente, mas alheio às características das subconsignações mencionadas, devendo, por isso, figurar à parte.

A verba de serviços e encargos, por condições especiais, tornou-se o depósito geral do orçamento. Aí são ajustadas tôdas as dotações que a discriminação em vigor não atender ou as que os administradores não *desejam* que ela atenda, em face da dificuldade da movimentação dos recursos orçamentários; acrescenta-se ainda diversos serviços e encargos, ora perfeita e legitimamente enquadrados, ora artificialmente colocados com intuito de obtenção de maiores recursos.

O critério por nós traçado foi o de inicialmente diferenciar o que sejam serviços e o que sejam encargos. Nos primeiros situamos os “serviços administrativos prestados por terceiros”, conforme especialização da Subconsignação I; os “Serviços técnicos ou científicos realizados por administração direta”, sugestões, em geral, à regimes especiais de financiamento; e, os “Serviços técnicos contratuais, realizados por delegação”, onde serão incluídos todos os serviços dessa natureza, como serviços mecânicos de perfuração de cartões, serviços mecânicos de contabilidade, serviços mecânicos de estatística, e outros mais executados por pessoas ou firmas ou entidades estranhas ao serviço público federal.

No segundo incluiríamos os encargos propriamente ditos, voluntários ou obrigatoriamente assumidos pelo govêrno que, pela sua natureza, se integram dos elementos pessoal e material, etc., e não podem ser discriminados nas verbas respectivas, quer pela dificuldades de separação de seus elementos, quer pela necessidade de sua movimentação especial, quer ainda pela caracterização intrínseca desses encargos, como subvenções, auxílios e vários outros. A subconsignação VIII — “Animais e material para revenda”, foi neste grupo incluída por se tratar de animais e materiais diversos, como máquinas, tratores, sementes, animais reprodutores, etc. a serem revendidos a preço de custo, aos criadores e agricultores em geral, prática essa já de longa data adotada em nossa administração e cujos resultados têm sido benéficos.

Nas verbas quatro e cinco procuramos manter a prática em vigor, com pequenas alterações e

conservar, na primeira verba — Obras — Equipamentos e Aquisição de Imóveis — apenas três estágios, dentro dos quais deverão ser enquadradas tôdas as despesas — início, prosseguimento e conclusão — da obra, do equipamento ou da aquisição do imóvel, sejam êsses elementos considerados isoladamente ou em conjunto, o que nos parece mais simples de ser aplicado sem prejuízo das normas técnicas em vigor, no que se refere ao assunto.

A nova consignação introduzida — Reparos e Adaptações de bens imóveis — foi retirada, em parte, da verba material. Tais serviços, sejam êles pequenos ou grandes, não podem ser enquadrados naquela verba (material), pois se referem explicitamente a bens imóveis, não havendo por onde lhes negar a característica de obras.

Centralização das verbas pessoal e material

A discriminação proposta elimina, de início, a centralização da verba material. Esta centralização tem muitas vantagens e é até certo ponto louvável, como já acentuamos anteriormente, mas coloca demasiadamente a eficiência de tal processo na dependência do responsável pelo seu manejo. Um bom diretor de material soluciona dezenas de pequenos casos normalmente existentes na administração de material, em todos os ministérios; em compensação, um mau diretor não apenas dificulta a sua administração, mas torna-a um pe-lourinho para os administradores e chefes de repartição; emperra a máquina administrativa de tal modo, cria tantos casos, que a torna desaconselhável totalmente. E' preferível optar pela solução parcial das dificuldades porventura existentes em dadas repartições, do que arriscar-se a um tumulto geral, no caso de fracasso da centralização.

Quanto à verba pessoal, porém, no que se refere a pessoal permanente, torna-se aconselhável a manutenção do critério até agora adotado, isto é, da centralização nas divisões de pessoal, isto por uma simples razão: o quadro de pessoal deve ser geral para todo o ministério, a fim de possibilitar o acesso normal de seus componentes e não peque-

nos quadros de repartição, onde o acesso seria mais difícil, tornando as promoções muito mais lentas, colocando-as nas dependências de cãbalas e pedidos pessoais, além de tènicamente dificultar a movimentação do pessoal em todos os setores do ministério. Naturalmente à lei de meios, então por unidade administrativa, poderia adicionär-se uma tabela explicativa de pessoal permanente, segundo as lotações existentes, a fim de permitir um conhecimento mais completo de cada repartição.

Do exposto, conclui-se pela adoção de um processo discriminatório simples, amplo e flexível, deixando à codificação orçamentária a sua extremada

pormenorização. A discriminação é o roteiro apenas, e, como tal abrangente; a cõdificação, ao contrário, deve ser rígida, casuística, particularizadora. A nosso ver, um dos grandes erros das discriminações adotadas tem sido a inversão da sua finalidade, tornando-a catálogo orçamentário, onde se procura a todo transe enquadrar pregos, alfinetes e parafusos.

Essas as nossas limitadas contribuições como subsídio ao complexo problema em que se depara a técnica orçamentária — a discriminação das despesas públicas.