

Execução e fiscalização do orçamento federal

ARIZIO DE VIANA

Técnico de Administração do D.A.S.P.
— Da Comissão de Orçamento da
República

TESOURO NACIONAL — Com o início do ano fiscal o orçamento a ele correspondente entra em execução. Essa execução se manifesta pelo fluxo e refluxo de valores monetários em torno do Tesouro Nacional. O Tesouro Nacional é a caixa geral para onde, simbolicamente, devem convergir os recursos do Estado e de onde devem sair os meios de pagamento das despesas públicas. Mas, o Tesouro Nacional não passa de uma ficção jurídica. Já não conserva mais as antigas características do Erário Régio, criado pelo famoso Alvará de 1808, segundo o qual o Príncipe reduziu “a uma só e única jurisdição, a arrecadação, distribuição e administração de todas as cousas e negócios da sua real Fazenda deste Continente e Domínios Ultramarinos”. Hoje o Tesouro é apenas um símbolo institucional.

O desenvolvimento econômico, a evolução do sistema bancário, a complexidade dos negócios públicos, enfim, as transformações políticas do Estado Brasileiro não permitiram que a centralização do processo de percepção das rendas e da realização das despesas permanecesse fiel àquela idéia simples e primitiva do Erário colonial de 1808. E quem ainda o imaginasse como enorme caixa destinada a guardar o dinheiro dos contribuintes para atender às requisições de pagamento feitas pelas autoridades do Governo, sofreria a decepção de saber que hoje é expressamente proibida a permanência de qualquer quantia nessa arca imaginária. As atribuições administrativas do velho Erário foram, com o tempo, deslocadas para um conjunto de órgãos subordinados a uma secretaria ou departamento de Estado: o Ministério da Fazenda. Se o Tesouro por um lado se desmaterializou, ao deixar de exercer praticamente as funções de único e supremo recebedor, pagador e administrador da fortuna pública, conservou, por outro lado, ampliando-o cada vez mais, o seu prestígio institu-

cional. Ele é a expressão máxima do crédito público. Todas as atividades financeiras do Estado estão vinculadas, em princípio, à responsabilidade formal dessa entidade. Todavia, a realização e o controle dessas atividades se efetuam através de uma série de atos e operações de que participam outros órgãos da administração. Na gestão do patrimônio nacional, as funções do Tesouro são de suma importância, mas já não lhe asseguram a antiga primazia.

PATRIMÔNIO DO ESTADO — Deixando de lado as modernas concepções de patrimônio (a teoria do patrimônio sem dono, do patrimônio afetação, a teoria institucionalista), concordemos com a teoria clássica do patrimônio *ratione personae*, oriunda do direito romano, que o admite como uma dependência da personalidade. Assim, “o patrimônio é o acervo dos nossos haveres: — constitue uma universalidade de direito, um todo composto de bens diversos e reunidos sob a unidade da pessoa a que pertence. (Zachariae, § 169; Marezoll, § 481). Compõem o nosso patrimônio os direitos reais; os direitos pessoais, isto é, o direito a certas ações e prestações de outras pessoas, obrigações, créditos, a propriedade literária, artística, a de invenções e descobertas”. (1) Pessoalmente, fazemos uma concepção de patrimônio que vai além das limitações individualistas estabelecidas pela teoria clássica. Para nós, o patrimônio de uma nação é o conjunto de valores humanos e de bens materiais e imateriais, historicamente instituído pelo espírito associativo dos homens que se organizaram, sob um regime político, em determinado território, para sustentar em comum o princípio da própria soberania. Esse patrimônio compõe-se tanto do homem como dos elementos de que este dis-

(1) Lafayette — Direito das Coisas, § 24, nota 2 — Rio, 1922.

ponha ou possa dispor pela sua inteligência, pelo seu trabalho e pela sua força. Os interesses coletivos se sobrepõem naturalmente ao direito privado dos cidadãos, porque, assim como a nação, por consenso geral e sob a autoridade do Estado, assegurou esse direito, pela mesma forma, poderá limitá-lo e até suprimi-lo. Mas, interrompendo a digressão, voltemos ao conceito clássico de patrimônio. Nada mais fácil para argumentar e sobretudo mais comodo para resumir a questão do que considerar o Estado uma simples entidade em contraposição ao indivíduo, isto é, uma simples pessoa de direito público diante de uma não menos simples pessoa de direito privado. Aliás, esta é a atitude predominante no direito pátrio (2). Destarte o patrimônio do Estado, para os efeitos da gestão patrimonial acima referida, restringe-se à idéia de *conjunto de bens e direitos da União Federal* (pessoa jurídica) posto em movimento financeiro pela autoridade pública.

Esse movimento financeiro é o sopro vital, a razão de existência do Tesouro, porque este, em última análise, é o patrimônio do Estado em circulação. As operações financeiras em que a figura do Tesouro intervem, na qualidade de agente representativo do crédito do Estado, tem por base as necessidades de manutenção e desenvolvimento dos serviços públicos. Essas necessidades são periodicamente ponderadas e descritas num programa de previsão de entrada das rendas e de fixação dos limites dos gastos, ou seja, no orçamento.

Quando se fala em execução do orçamento federal, no Brasil, a atenção é imediatamente atraída para três órgãos: o Tesouro Nacional, a Contadoria Geral da República e o Tribunal de Contas.

BANQUEIROS DO ESTADO — O Tesouro Nacional, através de suas agências: as coletorias, mesas de rendas, alfândegas, delegacias fiscais, recebedorias e pagadorias, arrecada a receita, recolhendo-a incontinenti ao Banco do Brasil, e paga a despesa legalmente processada. O seu papel em face do orçamento é o de um banqueiro do Estado. Esse papel seria desempenhado em sua plenitude se não houvesse a coparticipação do Banco do Brasil, ao qual o Tesouro delega algumas das suas atribuições.

(2) Código Civil Brasileiro, art. 14, I.

CENTRALIZAÇÃO DA CONTABILIDADE

— A Contadoria Geral da República é o órgão que centraliza o registo de todos os atos relativos à arrecadação da receita e ao pagamento da despesa. A sua jurisdição se estende por todo o território nacional. Ela coordena, orienta, dirige e fiscaliza todos os serviços de escrituração e contabilidade. O Contador Geral superintende uma repartição central e tantas contadorias seccionais quantos sejam os ministérios e demais órgãos do Governo, civis e militares, que, de qualquer forma, arrecadem rendas, autorizem ou efetuem despesas, administrem ou guardem bens da União. A Contadoria Geral é constituída de: a) *Repartição Central*, que se divide em Secção de Orçamento, Secção Financeira, Secção Patrimonial, Secção de Bancos e Correspondentes, Secção Jurídico Contabil, Secção de Comunicações e Biblioteca; b) *Contadorias Seccionais*.

As atribuições da Contadoria Geral da República estão delineadas no seu regimento, aprovado pelo decreto n. 5.226, de 31 de janeiro de 1940. Anualmente ela organiza e apresenta ao Ministro da Fazenda um minucioso Balanço Geral do último exercício financeiro encerrado. Esse Balanço é o mais completo documento público das operações financeiras e patrimoniais do Estado.

JULGAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS

— O Tribunal de Contas tem a missão de acompanhar, diretamente ou por delegações, a execução orçamentária, bem como julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União (3). O Tribunal, com jurisdição em todo o país, compõe-se de quatro corpos distintos: Corpo Deliberativo, Corpo Especial, Corpo Instrutivo e Ministério Público. O Tribunal, propriamente dito, é o Corpo Deliberativo, constituído de sete ministros que decidem e julgam os processos de sua alçada, com as mesmas garantias dos ministros do Supremo Tribunal Federal. O Corpo Especial se compõe de quatro auditores, substitutos eventuais dos ministros, com o encargo de relatar os processos de tomada de contas. O Corpo Instrutivo é constituído de: a) uma *Secretaria* que se encarrega do preparo, exame e instrução dos processos, expediente, comunicação, publicações, contabilidade e

(3) Constituição Brasileira, art. 114, Decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938. Ver um artigo publicado nesta Revista, número de fevereiro de 1942, intitulado "A Reforma do Tribunal de Contas".

escrituração; b) *Delegações do Tribunal*. Essas Delegações, instaladas junto aos Ministérios, às Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional e a outras repartições fiscais e pagadoras, desempenham em regra funções de instância inferior do Tribunal. O Ministério Público é representado por um Procurador e um Adjunto, que funcionam perante o Tribunal, e pelos procuradores das Delegacias Fiscais, que exercem o seu ofício junto às Delegações do Tribunal. O papel do Ministério Público é zelar pelo cumprimento exato da lei e intervir nos processos como defensor dos interesses da Fazenda Pública.

O Tribunal de Contas, como fiscal que é da administração financeira, dá parecer sobre o Balanço Geral do Exercício, levantado pela Contadoria Geral da República. Esse Balanço, como se sabe, constitui a prestação de contas do Presidente da República à Câmara dos Deputados. A competência de acompanhar a execução orçamentária, que a Constituição outorgou ao Tribunal, assegura-lhe o direito, estabelecido em sua lei orgânica, de apreciar os atos relativos à receita pública, sob o ponto de vista da sua legalidade e de intervir, ativamente, na realização da despesa, sujeitando ao seu exame e registo todos os atos onerosos, contratos, ajustes, ordens de pagamento e de adiantamento, créditos adicionais, transposições orçamentárias, etc. Os registos do Tribunal se efetuam *a priori* e *a posteriori*, de conformidade com a índole das despesas.

Explicada, sumariamente, a existência desses três órgãos: Tesouro Nacional, Contadoria Geral da República e Tribunal de Contas, com a indicação de suas atribuições fundamentais, parece que não é difícil admitir que eles formam a base triangular em que se assenta, atualmente, todo o sistema de execução e fiscalização do orçamento federal brasileiro.

REGISTO E DISTRIBUIÇÃO DOS CRÉDITOS — Publicado o orçamento, o Tribunal de Contas regista e distribue os créditos às repartições pagadoras. Os créditos referentes a vencimentos, ajuda de custo e funções gratificadas consideram-se automaticamente registados e distribuídos às pagadoras e tesourarias especificadas em lei (4). Os créditos da *Verba Material*, com exceção dos que se subordinam à *Consignação Diversas Des-*

pesas, também se consideram automaticamente registados e distribuídos, mas ao Departamento Federal de Compras (5). Essas formalidades de registo e distribuição de créditos tem se tornado obsoletas. Não parece lógico que o Tribunal, reservando-se a prerrogativa de executá-las, concorra para atrazar inutilmente a realização das despesas. O registo e a distribuição dos créditos, orçamentários ou adicionais, fluem naturalmente das leis que abrem esses créditos.

PROBABILIDADE E CERTEZA DECORRENTES DO ORÇAMENTO — O fenômeno que se repete anualmente, ao começar um novo exercício fiscal, isto é, a execução do orçamento, envolve, simultaneamente, uma probabilidade e uma certeza para o Tesouro Nacional. Probabilidade de dispor de determinada soma de numerário, equivalente ao total das rendas previstas no orçamento, e certeza de que os gastos não podem exceder os limites das autorizações nele fixadas. Esta impressão, porém, é passageira, porque as receitas podem atingir, exceder ou não alcançar as previsões, e as despesas, conquanto não possam ir além das autorizações orçamentárias, não estão isentas de sofrer aumento em consequência de abertura de créditos adicionais. Todavia, contando com aquela probabilidade, o Tesouro negocia operações de crédito por antecipação de receita e, em face das limitações e especificações da despesa, está habilitado a cumprir as ordens de pagamento que forem expedidas pelas autoridades do Governo. Despojado da faculdade de reter as rendas arrecadadas e de efetuar diretamente os pagamentos, (6) o Tesouro Nacional figura na execução do Orçamento apenas como titular responsável pelas obrigações que em seu nome assume o Governo da União.

OS ESTÁGIOS DA RECEITA E DA DESPESA — O processo de percepção das rendas e do pagamento das despesas obedece às prescrições do Código de Contabilidade e seu Regulamento Geral, assim como a outras leis posteriores que os modificaram. Em resumo, esse processo se caracte-

(5) Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940.

(6) O decreto-lei n. 867, de 17 de novembro de 1938, estabeleceu as normas de um sistema de recolhimento da receita pública ao Banco do Brasil e de suprimento de fundos deste ao Tesouro Nacional. Ver os contratos entre o Banco do Brasil e o Ministério da Fazenda.

(4) Decreto-lei n. 1.755, de 9 de novembro de 1939.

riza pelo transcurso de três estágios, observados tanto na Receita como na Despesa, a saber:

Receita — fixação, arrecadação e recolhimento;

Despesa — empenho, liquidação e pagamento.

A *fixação* da Receita compreende a organização das estimativas e o lançamento dos tributos ou contribuições individuais. A *arrecadação* consiste em cobrar todas as contribuições devidas, de acordo com as prescrições legais e regulamentares. Finalmente, o *recolhimento* é a remessa imediata das rendas arrecadadas, feita pelos agentes arrecadadores, ao Banco do Brasil, para crédito do Tesouro Nacional.

O *empenho* da despesa é uma providência preliminar que consiste em deduzir de determinada dotação uma parcela correspondente ao provável pagamento de uma conta. É, até certo ponto, uma garantia de pagamento dada pelo Estado ao seu credor. O Regulamento Geral de Contabilidade Pública define o empenho como “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento” (7). Não tem, todavia, o empenho a força de criar uma obrigação definitiva, uma vez que pode ser anulado posteriormente, tanto pela mesma autoridade que o tenha expedido, como por autoridade superior a ela. O empenho serve, porém, para controlar o emprego de uma dotação, concorrendo para evitar o *depassement de crédit*, pela oportunidade que oferece às repartições de conhecerem regularmente as parcelas comprometidas com despesas já efetuadas ou em perspectiva, que podem ou não ser liquidadas e pagas. A *liquidação* é a fase de verificação da legitimidade da despesa empenhada, procedida à vista de títulos, documentos, dispositivos legais e demais provas, afim de apurar “a) a origem ou o objeto daquilo que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; c) a quem se deve embolsar a importância para extinguir a obrigação” (8). O *pagamento* é o ato de quitação do

credor para com o Estado, mediante recebimento do numerário correspondente ao seu crédito. É a liberação comum da dívida. Esse ato se efetua de conformidade com a ordem expedida pela autoridade competente. O pagamento se dá na repartição pagadora ou, nos casos de adiantamento, por intermédio de agente pagador. A autoridade competente para ordenar o pagamento é, em regra, o Ministro de Estado ou o dirigente de órgão autônomo que figura, como os Ministérios, na lei orçamentária, em “Anexo” próprio. Podem, porém, essas autoridades delegar competência a agentes subordinados. Essa delegação de competência pode ser, ainda, consignada expressamente em lei ou regulamento.

CONTROLE DO ORÇAMENTO — O controle do orçamento se processa em obediência àqueles três sistemas clássicos: *administrativo*, *judiciário* e *legislativo*. Evidentemente, o mais importante e eficiente desses sistemas é o administrativo. Ele é exercido diretamente, ao vivo, à medida que o ato administrativo se completa, em função da ordem hierárquica de responsabilidade que se estabelece entre os superiores e os agentes subalternos. O controle judiciário, a cargo do Tribunal de Contas, já não se justifica, como intervenção antecipada (*a priori*) desse órgão na evolução do ato administrativo. Depois de ser este realizado, sim, o Tribunal deve apurar a responsabilidade dos que o praticaram. A sua função de juízo especial deve ser circunscrita à tomada de contas e ao exame da legalidade substancial dos contratos e atos financeiros da administração. A majestade de um tribunal fica comprometida quando ele, impedido de examinar os fundamentos de um direito, aprecia apenas o envólucro formal desse direito. Infelizmente, as atividades administrativas estão subordinadas ao cumprimento de uma infinidade de leis, regulamentos, regimentos, portarias e demais dispositivos escritos. Destarte, a simples troca ou omissão de palavras protocolares, porém vazias de sentido, desperta uma interminável discussão. Todos esses dispositivos legais e regulamentares visam instruir, disciplinar, uniformizar, enfim, facilitar o processamento dos atos administrativos. Visam sugerir a melhor regra para prevenir erros. Mas, não se pode imagi-

(7) Regulamento Geral de Contabilidade Pública, art. 228.

(8) Regulamento Geral de Contabilidade Pública, art. 256.

nar que uma ordem sensata, emanada de uma autoridade, que, no interesse da velocidade do serviço público, tenha, porventura, desprezado formalidades insignificantes, esteja sujeita a dúvidas eternas e a interpretações maliciosas de diversos funcionários. Acontece, até, que alguns desses funcionários, estranhos à finalidade daquela ordem, desempenham, por um diabólico capricho da rotina que preside o trânsito dos processos burocráticos, o sinistro destino da "pedra" que o poeta Carlos Drummond encontrou no seu caminho... E' claro que um funcionário tem o direito de recusar-se a cumprir uma ordem manifestamente ilegal, mas ilegal em sua substância, em seu conteúdo, nunca em sua forma. Porem, é mais facil deixar-se impressionar pela forma do que pela substância dos atos. Então os praxistas, ou melhor, os juristas amadores, que ainda proliferam nas repartições públicas, improvisam impugnações e dúvidas desconcertantes, que enchem os processos mais simples dos mais ridículos pareceres e despachos protelatórios. Torna-se, por conseguinte, imperioso, evitar o perigo de submeter a execução dos atos administrativos ao controle prévio de um órgão independente, alheio à própria administração. Se dentro desta as honestas vacilações dificilmente são vencidas, a despeito do interesse de agir e da força do comando de chefes enérgicos e esclarecidos, maiores complicações surgiriam, ainda, com a intervenção de um fiscal superior e estranho que, servido, necessariamente, por um grupo de funcionários de rotina, preparadores dos processos, teria fatalmente, embora a contragosto, de retardar as suas decisões finais, afim de satisfazer aos escrúpulos, naturalmetne bem intencionados, dos que amam a conversão de um julgamento em diligência para que se esclareça a posição de um carimbo no papel ou se explique o motivo pelo qual um selo foi colado de cabeça para baixo. O excessivo apeço à letra da lei leva algumas vezes ao paradoxo de admitir a impunidade de uma fraude evidente desde que as formalidades legais tenham sido rigorosamente observadas. E' possível que um funcionário, recebendo um adiantamento nos últimos dias do exercício, comprove o seu emprego com despesas de compras e obras que somente poderiam ter sido efetuadas no prazo de alguns meses. Sabe-se que a comprova-

ção do emprego de um adiantamento só é legítima quando se refere a operações realizadas depois da data do seu recebimento. Pois bem, selados os recibos, reconhecidas as firmas, carimbados e visados os documentos, está perfeita a comprovação, ainda que a livre convicção de um juiz não possa deixar de revoltar-se ante a evidência de uma farsa. E' a sua decisão, porem, que solenisa e dá valor a esses expedientes. Por outro lado, a exigência legal de comprovar os adiantamentos em prazos exíguos amargura as atividades dos administradores honestos; elimina a capacidade de iniciativa dos funcionários e oferece ensejo a enormes desperdícios, uma vez que o afã de gastar o dinheiro recebido (para evitar as complicações formais da restituição dos saldos) conduz os responsáveis a realizar despesas inúteis. Tem havido casos em que maus funcionários, porem, "habilitados" na arte da comprovação, saem-se muito bem de uma empresa ruínosa para o Estado, enquanto que excelentes funcionários são punidos como infratores da lei, muito embora ao desrespeitá-la hajam prestado de boa fé, ao serviço público, colaboração proveitosa. -Dir-se-á que o mal provem de disposições legais que se tornaram impróprias para a nossa época e que, por este motivo, devem ser modificadas. Sim, isto ninguem contesta. Mas é preciso reformar também a velha e errônea crença no tabú do controle judiciário das contas públicas, em que se comprazem os que teimam em sobrepor ao controle necessário e efetivo dos fatos concretos, o controle místico da obediência estrita à forma, à letra da lei. O controle legislativo é superficial e na realidade nunca existiu em nosso país, senão para efeitos de agitação política. O Presidente da República sempre foi responsável, de acordo com a Constituição, pelos atos atentatórios à probidade administrativa e à guarda dos dinheiros públicos. O controle do Parlamento se manifesta em função de sua própria competência de órgão legislativo e representativo da opinião geral em três fases distintas: a) antes de iniciado o exercício fiscal, pela votação do orçamento, por meio da qual pode limitar as autorizações relativas aos gastos do Governo; b) durante o exercício — desde que esteja em funcionamento — porque a Câmara dos Deputados tem o direito de iniciar a discussão e votação de todas as leis que importarem em au-

mento de despesa (9), e c) finalmente, depois de encerrado o exercício, mediante exame e aprovação dos Balanços e Contas da gestão financeira.

APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE ADMINISTRATIVO — A tendência em reforçar e aperfeiçoar o controle administrativo manifesta-se na própria Constituição Brasileira, que atribue a um Departamento da Presidência da República a fiscalização da execução do orçamento, limita a missão do Tribunal de Contas a simples acompanhamento dessa execução e apenas implicitamente se refere ao papel que, neste particular, caberia ao Parlamento. Entretanto, o mencionado Departamento ainda não entrou plenamente no uso das suas amplas atribuições constitucionais em matéria orçamentária.

É claro que um perfeito controle da execução do orçamento exige uma técnica capaz de alcançar todas as atividades da administração pública e observá-las através de sua expressão monetária. Admitindo-se que todas as atividades administrativas tenham repercussões orçamentárias, a execução do orçamento pode ser dividida em duas fases: a) a que põe em movimento as regras da contabilidade pública prescritas em torno da caracterização daqueles três estágios do curso anual da Receita e da Despesa, já referidos; b) a que, depois de concluído o exercício, importa em apurar os resultados das operações a ele correspondentes, para a organização dos balanços, das informações (analíticas e sintéticas) sobre os atos e fatos orçamentários, das comparações e interpretações desses atos e fatos, em suma, da prestação das contas do exercício, em que o Governo expõe, publicamente, a situação em que se encontram as finanças do Estado. A execução do orçamento consiste, portanto, em cumprí-lo mediante o processo estabelecido na legislação comum, que estabelece as formas de arrecadação das contribuições nele estimadas e possibilita o ajustamento das necessidades da administração às autorizações de despesa nele fixadas. Ora, relativamente à Receita, o orçamento brasileiro se restringe a simples ato de aprovação do quadro de estimativa das rendas públicas. Não prevalece no Brasil o princípio de anualidade do imposto. De modo que a lei orçamentária não representa um ato legislativo de

confirmação formal dos impostos. Estes têm caráter permanente e, depois de criados por lei ordinária, só desaparecem quando outra lei expressamente os declara extintos ou incorporados a outros impostos. Assim, a execução do orçamento, na parte da Receita, limita-se a arrecadar as rendas segundo a classificação, por ele adotada. Mas, o ato de arrecadar envolve o problema de instituição, localização e funcionamento de agências arrecadadoras que, por si só, exige um sistema de controle difícil de ser arquitetado. Por outro lado, o orçamento, ao fixar limites de despesa, obriga consequentemente a identificação do *órgão* que dispense e da *natureza* da despesa, pois, determinado o gasto só se torna legítimo quando é realizado segundo a *rubrica* adequada, pelo *órgão* contemplado nessa rubrica e até o *total* da respectiva dotação. É justamente essa rigorosa interpretação do princípio de *especialização* orçamentária que torna o controle da execução do orçamento, na parte da Despesa, paradoxalmente complicado. Pois, as regras da contabilidade pública brasileira são inspiradas e aplicadas em função daquele princípio. E quanto maior for a especialização dos gastos, maiores serão as dificuldades de contornar os inevitáveis conflitos que surgem durante o exercício, entre a obrigação de obedecer, estritamente, às limitações estabelecidas no orçamento e a necessidade de enfrentar despesas *literalmente* imprevistas no documento orçamentário, mas, absolutamente indispensáveis à boa marcha da administração. Esses conflitos colocam, frequentemente, diante do Governo o seguinte dilema: abrir créditos adicionais ou autorizar transposições de saldos de dotações excessivas para reforço de dotações insuficientes. Mas, a abundância desses créditos e dessas transposições concorre para desfigurar o orçamento, comprometer a sua integridade e revelar, afinal, que ele falhou como instrumento de previsão dos fatos administrativos. As razões que militam em favor da excessiva discriminação orçamentária ou contra ela se resumem na clássica dicotomia: prevenção ou repressão da imoralidade administrativa. Não se pode evidentemente adotar uma ou outra solução radical. Encontrar o meio termo não é tarefa que comporte simples improvisação. Somente a experiência colhida em tentativas feitas metodicamente, sem perturbar, com inovações, o ritmo da vida administrativa, poderá determinar a melhor solução.

(9) Constituição Brasileira, art. 49.