



(Anti)Mecanismos de Mercado na Administração Pública Portuguesa: O Caso dos Registos e do Notariado.

Proponente: **Maria Julieta dos Santos Torres Valoura**

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do Grau de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública

**Orientador:** Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Bragança, Agosto, 2012





**(Anti)Mecanismos de Mercado na Administração Pública Portuguesa: O Caso dos Registos e do Notariado.**

Proponente: **Maria Julieta dos Santos Torres Valoura**

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do Grau de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública

**Orientador:** Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Bragança, Agosto, 2012

## RESUMO

Este trabalho visa reflectir sobre o papel do Estado português no novo modelo de gestão pública, particularmente sobre o seu papel como fornecedor de bens e serviços em concorrência com o sector privado.

Nas iniciativas intentadas nas últimas décadas para reformar o Estado, mais concretamente, o sector público administrativo, quer pela introdução de mecanismos de mercado, quer pela desregulamentação e descentralização ou mesmo pela desconcentração do seu papel em sectores vitais da economia, trouxeram novas realidades a um país que durante décadas vive em ditadura.

Uma dessas iniciativas atinge o Ministério da Justiça, transforma a Direcção Geral dos Registos e do Notariado em Instituto Público, procedendo à desformalização, liberalização e privatização de actos dos Notários Públicos e a própria função notarial.

Mais recentemente, decide colocar-se em concorrência com os Notários Privados através dos serviços prestados nas Conservatórias de Registos. O Estado entra, assim, em concorrência com o sector privado.

Abordando a introdução neste sector, de mecanismos de mercado vindos, em nosso entender, da teoria da *Public Choice*, bem como, de que forma esses mecanismos se fazem sentir na organização, na produção e fornecimento dos serviços, trata o nosso estudo da análise da oferta e da procura existente no mercado a nível concelhio.

Para a resolução do problema, o estudo envolve o tratamento de dados estatísticos recolhidos junto dos sites dos Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça Direcção-Geral da Política de Justiça e, do Anuário de Estatísticas Regionais do Instituto Nacional de Estatística. Os nossos resultados indiciam que quanto maior a população, maior a procura, logo, maior a probabilidade do mercado incluir a concorrência.

Palavras Chave: Mercado, Privatização, Monopólio, Competição

## **ABSTRACT**

The aim of study is to reflect on the paper of the Portuguese State in a new model of public management, particularly about his own role as goods and services suppliers in competition with the private.

In the last few decades, the started initiatives to reform the reform the State, more specifically, the administrative public sector, either by the introduction of market mechanisms, either by the deregulation and decentralization or even by the deconcentration of its role in economy vital sectors, brought new realities to a country that during decades lived in dictatorship.

One of these initiatives reaches the Ministry of Justice, transform the General Direction of the Registers and the Notary in a Public Institute, proceeding to the deformalization, liberalization and privatization of the Public Notaries acts and is own notarial function.

More recently, it decides to be placed in competition with the Private Notaries through the services given in the Registry Offices. This way, the State enter in competition with the private sector.

Addressing this sector, the introduction of market mechanisms coming, in our view, the theory of Public Choice, as well as how these mechanisms make themselves understood in the organization, production and delivery of services, our study is the analysis of supply and demand on the market the municipal level.

For the resolution of the problem, the study involves the statistical package software collected near the sites of the Information System of Justice Statistics – Directorate-General of Justice Policy and statistical yearbook of the National Institute of Justice statistics. Our results indicate that the higher the population, greater the demand, hence, the higher the probability market include competition.

**Key Words:** Market, Privatization, Monopoly, Competition

## **RESUMEN**

Este trabajo tiene como fin reflexionar sobre el papel del Estado Portugués en el nuevo modelo de la gestión pública, particularmente sobre su papel como proveedor de bienes y servicios en competición con el sector privado.

En las iniciativas intentadas en las últimas décadas para reformar el Estado, más concretamente, el sector público administrativo, sea por la introducción de mecanismos de mercado, o por la desregularización y descentralización de su papel en sectores vitales de la economía, trajeran nuevas realidades a un país que vive en dictadura durante décadas.

Una de estas iniciativas atañe el Ministério de la Justicia, transforma la Dirección General de Registros y del Notariado en Instituto Público, procediendo a la desformalización, liberalización y privatización de los actos de los Notarios Públicos y la propia función notarial.

Más recientemente, decide ponerse en competición con los Notarios Privados a través de los servicios prestados en las conservatórias de los registros. El Estado entra así en competición con el sector privado.

Abordando la introducción en este sector, de mecanismos de mercado venidos, en nuestra opinión, de la teoría Public Choice, bien como, de la forma que estos mecanismos se hacen sentir en la organización, la producción y suministro de los servicios, nuestro estudio trata del análisis de la oferta y la demanda existente en el mercado a nivel local.

Para la resolución del problema, el estudio envuelve el tratamiento de datos estadísticos recogidos en los sites del Sistema de Información de la Justicia – Dirección General de la Política de Justicia y el Anuario Estadístico Regional del Instituto Nacional de la Estadística. Nuestros resultados indican que cuanto mayor es la población, mayor es la demanda, luego, mayor es la probabilidad de incluir la concurrencia del mercado.

Palabras clave: mercado, privatización, monopolio, competición

## **DEDICATÓRIA**

Sem dúvida que qualquer trabalho é o espelho do seu autor, um pouco do ser também.

Reconheço, hoje, que não basta desejar muito a concretização de um objectivo. Por muito que esteja em nós interiorizado o seu valor, o valor que para nós, e só para nós tem, é por demais importante prepararmo-nos também para os ventos de mudança que, como forças de atrito nos depreciam, empurrando-nos muitas vezes ao desalento, que também o tempo em nós exerce.

Entendi também, que nem sempre somos os que os outros de nós esperam, mas vezes de mais acontece também o contrário, e há quem, surpreendentemente se revele maravilhoso e, nas horas difíceis esteja ao nosso lado.

São as minhas palavras dirigidas àqueles que, anonimamente aqui sabem que a eles dedico todo este labor, em especial o meu orientador.

À minha família, o meu abrigo de sempre, dedico este trabalho que é também algo de seu, por estarem sempre presentes, ainda que eu o não estivesse, mesmo que fisicamente cá.

## ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS .....	III
ÍNDICE DE QUADROS.....	IV
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	V
GLOSSÁRIO DE SIGLAS .....	VI
INTRODUÇÃO .....	1
1 – Pergunta de investigação .....	3
2 – Estado da Arte .....	4
3 - Hipóteses gerais de investigação.....	7
4 - Recolha e análise de dados .....	10
5 - Ferramentas de investigação.....	10
6 - Análise de Informação.....	10
Estrutura da Dissertação.....	11
<b>CAPITULO I</b>	
<b>MECANISMOS DE MERCADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>13</b>
<b>1- Formas de governação.....</b>	<b>14</b>
1.1 – O sector público Administrativo Português e as tentativas de reforma.....	18
1.2 - Limitações da Hierarquia e recurso ao mercado.....	19
1.2.1. – Falhas de Governo.....	19
1.2.2. – Recurso ao mercado .....	21
<b>2 – Recurso a Mecanismos de Mercado.....</b>	<b>21</b>
2.1 - A Teoria da Escolha Pública.....	21
<b>3- Reforma do Estado e, maximização da escolha do cidadão .....</b>	<b>24</b>
<b>4 – Possibilidade de se aplicar mecanismos de mercado a todos os serviços públicos</b>	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>TRANSFORMAÇÕES DO SERVIÇO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO .....</b>	<b>31</b>
<b>1 – As transformações dos serviços .....</b>	<b>32</b>
<b>Fase um: Preparação institucional para a mudança.....</b>	<b>37</b>
a) Quanto ao nível dos emolumentos cobrados aos utentes pelos serviços prestados.....	37
b) Quanto à abertura a outros profissionais, advogados, solicitadores, etc. à prática de actos até então da exclusiva reserva dos Notários.....	38
c) Quanto à desburocratização .....	39

<b>Fase dois: Implementação do sistema de concorrência .....</b>	<b>39</b>
d) Privatização.....	39
e) Intensificação massiva da desburocratização dos actos públicos .....	40
f) Continuação da Liberalização da realização dos actos.....	44
g) Possibilidade das conservatórias praticarem os mesmos actos com uma certeza jurídica maior.....	45
<b>2 - A introdução de mecanismos de mercado na reforma notarial .....</b>	<b>47</b>
<b>3 – As Falhas do modelo .....</b>	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>54</b>
<b>1 – Objectivo e âmbito de estudo .....</b>	<b>55</b>
<b>2 - Modelo de análise e hipóteses de trabalho .....</b>	<b>56</b>
<b>Objectivo e formulação de hipóteses .....</b>	<b>59</b>
<b>3 - O universo do estudo .....</b>	<b>61</b>
<b>4 – Os dados .....</b>	<b>62</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>RESULTADOS E CONCLUSÕES .....</b>	<b>63</b>
<b>1 – Introdução.....</b>	<b>64</b>
<b>2 – Resultados e conclusão.....</b>	<b>74</b>
2.1 - Resultados.....	74
Fase 1 – Análise à verificação da existência de situações de competição.....	76
Fase 2 - Análise à composição dos modelos .....	81
Monopólio público Vs Monopólio privado .....	83
Monopólio público Vs Competição privada .....	85
Monopólio público Vs Competição mista.....	86
2.2 – Conclusão .....	88
2.3 - Implicações para o cidadão resultantes da formação destas estruturas.....	91
<b>Limitações .....</b>	<b>92</b>
<b>Linha de investigação futura.....</b>	<b>92</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>93</b>
<b>Legislação:.....</b>	<b>98</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de Reforma da Gestão Pública .....	15
Figura 2 - Tipos de Bens - Uso combinado de Uso ou Consumo.....	26
Figura 3 – Fase 1 - O “Estado” antes da mudança; Fase 2 - o “Estado” após a introdução da 1ª fase de liberalização de actos e da privatização e, Fase 3 - o “Estado” após a transformação institucional e a 2ª fase de liberalização de actos:.....	34
Figura 4 – Os serviços após a privatização e liberalização (modelo de análise) .....	57
Figura 5 – Os serviços antes da mudança .....	70

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Percurso e evolução da actividade notarial .....	65
Quadro 2 – Distribuição de licenças pelo território nacional.....	66
Quadro 3 – Licenças disponíveis.....	69
Quadro 4 - Actos notariais sujeitos a escritura pública.....	73
Quadro 5 – Estatísticas Descritivas .....	75
Quadro 6 – Modelo explicativos das variáveis independentes .....	77
Quadro 7 - Regressão Logística.....	79
Quadro 8 - Regressão Multinomial logística.....	83

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos notários antes da privatização.....	66
Gráfico 2 – Distribuição dos notários após a privatização .....	67
Gráfico 3 – Distribuição das novas licenças – novos cartórios.....	67
Gráfico 4 – Distribuição de notários privados .....	68
Gráfico 5 – Distribuição de notários públicos.....	68

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

<b>Siglas</b>	<b>Significados</b>
DGRN	Direcção-Geral dos Registos e do Notariado
IRN, IP	Instituto dos Registos e do Notariado, Instituto Público
SIRIC	Sistema Integrado do Registo e Informação Civil
SIRP	Sistema Integrado do Registo Predial
SIRCOM	Sistema Integrado do Registo Comercial
DUA	Documento Único Automóvel
CN	Código do Notariado
RNPC	Registo Nacional de Pessoas Colectivas
SICAE	Sistema de Informação da Classificação Portuguesa de Actividades Económicas
SIEJ	Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça
DGPJ	Direcção-Geral da Política da Justiça
AER	Anuário das Estatísticas Regionais
INE	Instituto Nacional de Estatística
CCE	Cartório de Competência Especializada
CFE	Centro de Formalidade de Empresas

## INTRODUÇÃO

Durante décadas, a Direcção Geral dos Registos e do Notariado (DGRN), funcionou, produziu e forneceu os seus serviços através de um mecanismo de hierarquia em tudo igual a todos os outros. Sob administração directa do Estado, e tutela do Ministério da Justiça, fazendo uma cobertura territorial nacional, através das Conservatórias de Registo (em autonomia ou em serviços anexados) e dos Cartórios Notariais.

No decurso das reformas sectoriais que se vêm fazendo na Administração Pública Portuguesa, a sua implementação iniciou-se com a reforma do notariado pelo Decreto-Lei n.º 207/1995, de 14 de Agosto. Foram, então, tomadas medidas de simplificação no sentido de permitir que os documentos necessários à prática de actos inerentes à vida das empresas (conferências de fotocópias e públicas formas de documentos), pudessem ser solicitados quer junto de uma entidade pública – conservatórias de registo e cartórios notariais, quer junto de um profissional liberal – advogados, solicitadores, Câmaras de Comércio, CTT e até juntas de freguesia.

Encetadas que foram estas reformas, culminaram em 2004 na Privatização Notarial. A liberalização continua e são criadas condições para que a preços competitivos e com segurança jurídica, a agilidade do comércio se faça como até então era impensável. Elimina-se o duplo controlo notariado /registos que nada acrescentavam à vida das pessoas e das empresas, uma vez que, só o registo *dá publicidade à situação jurídica dos comerciantes individuais, (...), tendo em vista a segurança do comércio jurídico* (artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de Dezembro, com última redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 292/2009, de 13 de Outubro).

A par destas transformações, a DGRN, por força da nova lei orgânica do Ministério da Justiça, é transformada em instituto público, hoje Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN, I.P.) e passa a integrar a administração indirecta do Estado (alínea b) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro).

Enquanto instituto, o IRN, I.P., prossegue a sua missão e atribuições, da mesma forma que a DGRN tinha, uma vez que, a par dos Cartórios Privados mantém em si, os serviços de registo que integram também cartórios notariais. A mudança dá-se pelos processos e procedimentos e não pela transformação da estrutura orgânica.

Após a privatização notarial, produziu-se mais legislação no sentido de, por um lado deixar que seja o mercado a actuar, por outro, sejam adoptadas medidas de maior simplificação. A implementação de maior desregulamentação e desburocratização dos serviços leva a que os privados possam actuar como prestadores destes serviços públicos em concorrência com o Estado e vemos assim outros actores, como os advogados, solicitadores e Câmaras de Comércio, além claro está, dos notários privados a actuarem na sua esfera de

influência.

Através da simplificação de métodos e procedimentos, com a criação de balcões únicos que atingem todas as áreas de serviço da sua produção interna, com os quais o Estado possibilita a produção e entrega destes serviços, oferecem-se assim aos usuários a livres escolha pelo produtor dos serviços públicos.

Está implementada a concorrência, seja ela entre serviços entre si, ou entre agentes. Entre serviços, qualquer cidadão pode requerer numa qualquer Conservatória de Registos o seu pedido de Cartão de Cidadão, Passaporte, processo de casamento, registo de óbito, etc, independentemente da sua residência ou naturalidade, ou seja, acabou a competência territorial.

Entre agentes, qualquer cidadão, independentemente da sua naturalidade ou residência, pode por exemplo, efectuar uma escritura de compra e venda, uma habilitação de herdeiros, uma partilha de bens de herança ou património conjugal, solicitar o registo automóvel, etc., num qualquer agente, público ou privado, independentemente também da localização geográfica dos bens a que respeitem esses actos. A legitimidade é a mesma, concorrem é entre si, na feitura da mesmo.

Assente no argumento de que as estruturas de mercado, como a privatização, que no caso de nosso estudo apontam para casos de monopólios (públicos ou privados) e casos de concorrência (mista ou privada), são boas para o cidadão porque minimizam estratégias oportunistas dos agentes notariais e, dada a natureza voluntária da reforma, torna-se necessário verificar em que situações os agentes optam pelo mercado.

**1 – Pergunta de investigação:** Que factores determinaram a decisão dos notários públicos em se privatizarem na prestação de serviços públicos?

Desde a adesão de Portugal à CEE em 1986, que profundas mudanças se depararam ao país. O atraso económico que Portugal vinha sofrendo, muito pelo isolamento ao desenvolvimento das outras democracias, por razões de vária ordem: o antigo regime, a descolonização, etc., sofre a mudança por via desta adesão, e ela é responsável pela influência na evolução política, económica e social do país de hoje. Por outro lado, o forte peso da Administração Pública Portuguesa na economia, vinha sendo alvo de críticas por parte das associações e outros grupos de interesse, que exercem fortes pressões para a redução dos custos administrativos impostos por ela à sociedade e às empresas (Araújo, 2002).

A necessidade de estabelecer uma ligação entre a eficácia, eficiência e economia do sector público, resulta também das orientações da OCDE (1992) para a *performance* económica

de um país. E desde então, que se foram introduzindo mecanismos de mercado na prestação de bens e serviços públicos em todas as áreas e sectores da economia.

A ideia de que o Estado tinha de ser responsável por todo o tipo de produção e fornecimento de serviços públicos começa a desvanecer-se, atendendo claro está, às características do bem ou serviço em causa e surgem teorias que sugerem ser o mercado a melhor forma de governação.

Não sendo nova a ideia, neste sector, os profissionais a par da sociedade exercem forte pressão para a privatização notarial acontecer. Argumentando que a procura da eficiência seria de facto melhor alternativa para o exercício da profissão, à sua permanência no sector público. A liberalização da profissão traria vantagens significativas quer ao cidadão, quer aos profissionais, quer ao mercado. A vantagem para o mercado neste sector resultaria na profissionalização da profissão dos notários que, enquanto profissionais liberais teriam a possibilidade de agir sem os constrangimentos impostos pela burocracia administrativa, e vantagem ainda superior, à segurança da permanência no sector público.

Assim, parece-nos terem sido criadas as condições para que a mudança fosse atractiva. A ausência desses constrangimentos alegadamente restritivos a uma melhor acção destes profissionais e, a possibilidade, enquanto profissionais liberais, de gerir um negócio só seu.

Em nossa opinião, existe uma heterogeneidade de decisões ao nível do concelho que determina a decisão individual para a privatização. O objectivo deste trabalho é o estudo das tomadas de decisão individuais em função dos factores externos ao nível do concelho (contexto territorial).

## **2 – Estado da Arte**

Em nossa opinião, duas formas de governação são indicadas para a produção e fornecimento dos serviços deste sector: a hierarquia e o mercado.

Durante décadas que a produção de bens e serviços públicos se fez apenas através da Administração Pública. O modelo existente nas administrações burocráticas de Max Weber (1947), levava a cabo essa função através de uma cadeia de coordenação do trabalho onde a competência técnica e a especialização, o rigor e o cumprimento das regras se sobrepunham às necessidades dos utentes/clientes. Existem argumentos que defendem, embora reconhecendo que quer a hierarquia, quer o mercado sejam instituições imperfeitas de afectar recursos, ambos devem fazer parte dos instrumentos que os governos devem usar para a produção e fornecimento de bens e serviços públicos.

Segundo Pereira (1997) este argumento tem consistência na perspectiva da escolha

pública, diz: trata-se de (...) perceber que quer o mercado quer o sector público são instituições imperfeitas de afectar os recursos (...). “Aquilo a que a teoria da escolha pública aponta não é para menos Estado, mas sim para melhor Estado. (...)” Neste sentido, *a análise da escolha pública consiste não no objecto, (...), mas no método.*”

Neves (2003) afirma que o mercado, como os outros meios, também tem vantagens e inconvenientes. É fácil ver que, por um lado, ele é a forma mais flexível e adaptável que existe numa sociedade para resolver os problemas económicos. A nossa decisão muda muito mais fácil e rapidamente do que os hábitos e as leis. Esta é a vantagem do mercado. A aplicação de um ou outro mecanismo não é de decisão fácil, porém, a natureza e as características do bem ou serviços público a produzir pode ser suficiente para definir qual dos instrumentos a aplicar na sua produção.

A teoria da escolha pública (*Public Choice*) surge como um novo modelo de análise para tratar a organização e fornecimento de bens e serviços públicos. Como modo de análise atende também à natureza e características do que se entende por bem ou serviço públicos. Bem público será todo o bem que não é sujeito à exclusão e simultaneamente está sujeito ao uso combinado no seu consumo ou utilização, e, na sua produção e distribuição podem ser utilizadas várias alternativas. Essas opções, podem incluir fornecedores privados, bem como agências governamentais que servem de fornecedores. Porém, o consumo colectivo destes bens pode influenciar as formas de arranjos possíveis à sua produção e distribuição. As características que lhes estão inerentes, muitas vezes tornam difíceis, senão inviáveis, outras formas de produção senão a intervenção governamental e, é por isso que a *Public Choice* é um modelo de entendimento da realidade.

A clarificação por parte da *Public Choice* dos problemas inerente à tomada da decisão colectiva, identifica de forma inequívoca alguns dos verdadeiros problemas do sector público e sistema político: ineficiência da Administração Pública, ausência de incentivos, problemas com a obtenção de informação sobre as preferências dos cidadãos, rigidez constitucional, permeabilidade à actuação de *lobbies*, financiamento ilegal de partidos políticos, etc. (Pereira, 1997).

Deste modo, aplicando as teorias da *Public Choice*, quer a unidades de produção, quer a unidades de consumo, pode colocar nas mãos dos chefes executivos o poder de decisão do que produzir, com quem produzir e o destinatário dos bens ou serviços (Ostrom & Ostrom, 1999). Este poder de decisão repartido pelos diferentes actores intervenientes permite um maior controlo e comunicação, assentes em pressupostos de eficácia, eficiência e economia.

Ainda segundo Ostrom e Ostrom (1999) quando são mantidas as pressões

competitivas e, estão disponíveis mecanismos eficazes para a resolução de conflitos, a teoria da *Public Choice* sugere que, os organismos de serviço público caracterizados pela multiplicidade e sobreposição, serão mais eficientes e adequadas à procura dos utilizadores do que os monopólios governamentais.

Assim, dizem ainda que, as economias públicas abertas à competição de serviços públicos por empresas privadas tendem a ser mais eficientes do que as economias públicas que impedem tais oportunidades (Ostrom & Ostrom, 1999).

Efectivamente, o sector privado tende a ser geralmente visto como mais organizado que o sector público. Enquanto, que o primeiro é visto como organizado por operações de mercado onde as necessidades dos clientes são satisfeitas pelas leis da oferta e da procura, logo, pela competição, o sector público não, é visto, como organizado apenas por Instituições Governamentais, onde os serviços, com ausência de competição, são fornecidos através de um sistema de Administração Pública.

Ainda em opinião de (Ostrom & Ostrom, 1999), a economia pública não precisa de ser um monopólio estatal exclusivo. Pode ser uma economia mista, onde, a participação privada entra na prestação de serviços públicos. Desta forma, a participação privada, abre perspectivas importantes para a superação de algumas insuficiências do sector público (inércia, ineficácia) e pode proporcionar aos contribuintes um maior retorno para os seus impostos.

E referem ainda que *“a crescente profissionalização dos serviços públicos é acompanhada por uma grave erosão na qualidade desses serviços.”* De facto, no caso em estudo, assim se verificava, assistindo-se de forma persistente a queixas generalizadas por parte dos utentes destes serviços do seu difícil acesso, da falta de disponibilidade por parte dos profissionais, do necessário recurso e deslocações a Cartórios Notariais de municípios vizinhos, acarretando ao utente custos desnecessários e, muitas vezes, essa morosidade inviabilizava negócios.

Porém, ainda segundo Neves (2003) o mercado é, ao mesmo tempo, a mais incerta, imprevisível e frágil forma de organização social. Desta forma, mecanismo de mercado é, de longe, o mais delicado sistema de tomada de decisão. A multiplicidade de interferências e interações, a complexidade das relações e a variedade de influências tornam-no num mecanismo muito sensível, nervoso, delicado e frágil. Por isso, as «falhas de mercado», (...), são múltiplas e frequentes.

Citando Moreira (2004) “De facto, e apesar de alguns avanços no sentido da devolução à iniciativa privada e à sociedade civil de alguns sectores da economia, o Estado continua a monopolizar o fornecimento de bens que não podem caber em nenhuma definição de «bem público», por mais abrangente que este seja”. É o caso do fornecimento estatal de serviços

como a educação, referem, mas, que se aplica igualmente os serviços de registo e do notariado “(...) que reúnem indiscutivelmente as características de rivalidade e exclusão no consumo, constituindo por isso bens privados (bens privados «puros», se preferirmos) perfeitamente passíveis de ser fornecidos pelo mercado. Ainda que se entenda que o acesso a alguns desses bens privados, como a educação e a saúde, deve ser garantido pelo Estado, tal não é de modo algum justificativo do monopólio estatal da sua provisão. A garantia estatal de provisão de um bem não implica que essa provisão ocorra à margem do mercado, exigindo-se apenas o fornecimento de meios que permitam o acesso ao mercado do bem em causa.”

No entanto não podemos esquecer que os privados tendem a operar no mercado de forma racional, isto porque, um investidor é naturalmente um oportunista motivado por uma racionalidade instrumental que o guia para o lucro, a rentabilidade e, nesse sentido, as suas acções são tendencialmente egoístas.

Pereira (1997) sobre “O homo economicus na política.” refere: “A abordagem da teoria da escolha pública é sobretudo processual. Cada escolha colectiva, (...), é resultado das preferências dos agentes envolvidos na escolha (...) e das regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha colectiva.”

Relativamente à racionalidade e ao egoísmo refere ainda: “Um segundo elemento do individualismo metodológico é o postulado de que os indivíduos são instrumentalmente racionais, ou seja, que são capazes de escolher acções apropriadas para os objectivos que pretendem alcançar.” e “Finalmente, existe um terceiro elemento que muitas vezes vem confundido com o de racionalidade, mas que convém distinguir, que é o dos indivíduos serem egoístas ou seja, cuidarem essencialmente dos seus interesses pessoais. Egoísmo e racionalidade nas escolhas são os principais atributos do homo economicus.”

Sobre a problemática do tema, a nossa análise é a posteriori da privatização e, em nosso entender trata-se da introdução de mecanismo de mercado, neste sector, vindos da teoria da *Public Choice*.

### **3 - Hipóteses gerais de investigação**

Sendo a ciência, um acto contínuo de refinação de teorias e, apontadas que estão as teorias que neste trabalho desejamos conseguir ver provadas, através de hipóteses a formular, ainda que, muitas outras estratégias pudessem ser seguidas nesta investigação, foram estas que, em nosso entender, se mostraram mais concertadas face á problemática por nós apontada.

Utilizando a técnica de validade de hipóteses, utilizando ferramentas de índole quantitativa, permitir-nos-á aceitar ou rejeitar as hipóteses levantadas, ainda que, a sua

aceitação ou rejeição não as torne em verdades.

Desta forma, a estratégia de investigação assumida neste trabalho, será baseada nas teorias apresentadas, extraindo-se delas, hipóteses compostas por conceitos capazes de serem operacionalizados e medidos através de variáveis, isto é, uma investigação objectiva, comparável e repetível, procurando aferir relações de casualidade (Bryman, 1984).

A nossa pergunta de investigação gira em torno da privatização notarial e, dos factores que determinaram a decisão dos notários públicos em se privatizarem na prestação de serviços públicos.

Desta forma, decidimos então, apresentar um modelo de análise assente em quatro hipóteses de trabalho.

### **Hipótese I**

A nossa primeira hipótese de investigação visa provar que, a dimensão do mercado promove a atractividade do mesmo e conseqüentemente promove a existência de situações de concorrência. Dessa forma, entendendo-se que a dimensão do mercado promove a criação de estruturas competitivas, sejam de competição puramente privada entre os diferentes notários e entre estes e os restantes profissionais a operar neste sector ou, de competição mista, que acontece quando todos estes profissionais e o próprio Estado (através dos serviços do IRN, IP) competem si.

A dimensão de mercado na nossa Hipótese I medir-se-á por dois indicadores: população e actos.

Entendendo a dimensão de mercado como: a) a população, bem como o número de b) actos que a população, no seu conjunto realiza junto de um profissional ou serviço. O tipo de acto a praticar resulta da lei, quer do notariado, quer dos restantes serviços de registos e, neste caso específico respeitam a escrituras públicas, testamentos, reconhecimentos de assinatura, procurações, etc., sejam eles de cariz obrigatório, ou facultativo.

Enquanto que, a nossa primeira hipótese terá como objectivo medir a procura agregada em relação à dimensão de mercado, teremos um segundo conjunto de hipóteses com o objectivo de medir a procura segmentada: actos civis, actos empresariais e actos imobiliários.

### **Hipótese II**

A nossa segunda hipótese visa provar que, na procura segmentada, a procura de actos civis promove a atractividade do mercado e influi na probabilidade de serem criadas estruturas

de competição entre prestadores de serviços.

Desta forma, entendemos que, os actos civis resultam da celebração de casamentos, divórcios e testamentos.

### **Hipótese III**

A nossa terceira hipótese visa provar que, na procura segmentada, a procura de actos empresariais promove a atractividade do mercado e também influi na probabilidade de serem criadas estruturas de competição entre prestadores de serviços.

Sabendo que, ambiente em que as empresas operam é vasto e complexo, essa complexidade é tanto maior, quanto maior o número de empresas e outras organizações sem fins lucrativos existentes no mercado. A concorrência gerada entre si, gera ela também um complexo mundo burocrático de normas às quais os operadores não podem ser alheios. E, é nesse mundo complexo de solicitações que operam os serviços dos registos e do notariado. Desde a declaração de início de actividade ao mais complexo contrato entre agentes, é necessário celebrar contractos, é necessário registá-los, é enfim, necessário dar fé pública à vontade negocial das partes intervenientes.

Podemos observar então que, os actos empresariais resultam do número de empresas que operam no mercado bem como do número de outras organizações sem fins lucrativos. Mais empresas e mais organizações sem fins lucrativos podem significar um aumento de transacções de mercados, isto é, podem significar um aumento nas relações que as empresas e instituições têm que manter entre si e com a sociedade para o normal funcionamento do mercado. 3: Quanto maior for a procura de actos empresariais, maior a probabilidade de serem criadas estruturas de concorrência;

### **Hipótese IV**

A nossa quarta hipótese visa provar que, na procura segmentada, a procura de actos imobiliários promove a atractividade do mercado e influi na probabilidade de serem criadas estruturas de competição entre prestadores de serviços.

O mercado imobiliário é ele também um mundo de burocracias. A titularidade de um bem imobiliário não é algo que se prove apenas por declaração. O seu valor é tanto maior quanto maior a fé pública da sua titulação - a prova. Essa titulação pode ser conseguida através de uma agente público ou privado, mas é no mercado em si, na sua dimensão, que reside a escolha do agente em se privatizar ou não na prestação destes serviços.

#### **4 - Recolha e análise de dados**

Tomando como unidade de análise os Concelhos, pretendemos estudar os 278 concelhos que integram Portugal Continental.

Segundo Bryman (1984), relativamente às técnicas de investigação, deve-se perceber e compreender qual a técnica que mais se adequa à posição epistemológica e não colocar a questão de qual a melhor técnica a aplicar.

#### **5 - Ferramentas de investigação**

Relativamente às ferramentas de investigação, adoptaremos apenas uma estratégia quantitativa. Desta forma, a recolha de dados será feita numa só fase através da consulta, análise e cruzamento dos dados recolhidos das bases de dados da plataforma de informação do Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça – Direcção-Geral de Política da Justiça (SIEJ-DGPJ) e ao Anuário das Estatísticas Regionais (AER) do Instituto Nacional de Estatística (INE), relativos ao ano de 2009.

#### **6 - Análise de Informação**

A análise à informação permite um tratamento quantitativo adequado à perspectiva dedutiva da investigação a que nos propomos. Inerente ao processo de construção científica sob a égide da estratégia dedutiva, são definidas hipóteses para serem posteriormente testadas. Estas hipóteses estruturam-se em indicadores que devem reunir duas qualidades:

- Capacidade para expressar e provar a realidade a que se referem. Ou seja, se a resposta fornecida é adequada para resolver as questões de investigação (validity);
- Serem consistentes ao longo do tempo, uma vez que a estratégia dedutiva deve permitir a repetição e comparabilidade dos resultados (reliability).

Recolhida a informação destes indicadores é necessário codificá-la, de maneira a medir os conceitos, estabelecer causalidade e criar associações entre as variáveis. Desta forma, após a recolha de informação, usamos métodos de estatística descritiva e de inferência estatística, para testar a relação entre os conceitos anteriormente definidos.

## **Estrutura da Dissertação**

### **Introdução**

1. Perguntas de Investigação
2. Estado da Arte
3. Hipóteses Gerais de Investigação
4. Recolha de dados
5. Ferramentas de Investigação
6. Análise de Informação
7. Estrutura da Dissertação

### **Capítulo I – Mecanismos de mercado na Administração Pública**

Interpretação dos mecanismos de mercado enquanto alternativa na produção, prestação e fornecimento de serviços públicos. Apresentação e análise dos diferentes mecanismos de mercado, vindos da teoria da *Public Choice*, enquanto mecanismos alternativos na produção, prestação e fornecimento de serviços públicos.

Análise do impacto, limitações, condicionalismos e desafios colocados por cada mecanismo de mercado, bem como, dos parâmetros e dimensão da reforma administrativa, neste contexto. Pontos de análise:

1 – Formas de governação – hierarquia e mercado.

Analisar o funcionamento do sector público administrativo, as suas limitações enquanto organização prestadora de serviços públicos e o recurso ao mercado enquanto alternativa na produção, prestação e fornecimento desses serviços;

2 – A teoria da Escolha Pública

Análise das soluções de mercado na óptica da *Public Choice* por via das forças do mercado;

3 – Reforma do Estado e a maximização da escolha do cidadão

Análise da reforma do Estado, no que no sector público administrativo concerne ao nível da prestação de serviços publicos recorrendo a soluções de mercado para a produção, prestação e fornecimento de serviços públicos;

4 – Possibilidade de se aplicar a teoria da *Public Choice* a todos os serviços públicos

Análise da produção, prestação e fornecimento de serviços públicos com recurso a soluções de mercados em todos os sectores e serviços públicos, mesmo em serviços de soberania que, se supõe, ao Estado, e só a ele incumbem.

## **Capítulo II – Transformação dos Serviços dos Registos e do Notariado**

Este capítulo visa analisar as transformações dos serviços como unidade orgânica prestadora de serviços públicos após a introdução de reformas através da aplicação de mecanismos de mercado e do impacto destas medidas ao nível dos serviços e dos seus prestadores. Pontos de análise:

1 – A transformação dos serviços – passa pela análise da transformação da própria unidade orgânica;

2 – A introdução da *Public Choice* na reforma notarial – visa analisar de que forma foram aplicadas, aos serviços públicos prestados pelos notários, mecanismos de mercado que, embora não sendo novos em outros serviços públicos, o são pela primeira vez num sector prestador de serviços de poder público no nosso país;

3 – As falhas do modelo – visa analisar se a introdução destas reformas foram ou não conseguidas de acordo com os objectivos enunciados para a reforma e privatização notarial em todo o território nacional.

## **Capítulo III – Metodologia**

Neste ponto, obrigamo-nos a explicar o nosso modelo de análise e, com base na nossa questão de partida, apresentar as hipóteses subjacentes ao nosso trabalho de investigação. É também chegado o momento em que, para além de caracterizarmos o nosso universo de estudo, devemos apresentar e ainda analisar os dados usados na nossa investigação. Por fim serão apresentados os resultados dos dados objecto da nossa investigação.

## **Capítulo IV – Resultados e Conclusões**

Serão neste capítulo apresentados os resultados obtidos e confrontados com as nossas hipóteses de trabalho, por forma a, verificar a sua consistência.

**CAPITULO I**  
**MECANISMOS DE MERCADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **1- Formas de governação**

A concepção que, genericamente, temos do Estado, define-o como uma instituição indefinida e impessoal, a quem cabe toda e qualquer responsabilidade pela produção e fornecimento de bens e serviços públicos, ainda que estes tenham características de bens privados. Falar de governação, sugere ver o Estado (essa organização gigantesca que no seu cerne centra mais do que a produção de bens e serviços, mas também a promoção do bem estar social), no seu papel de exercício político, para gerir todos os assuntos da nação (Neves, 2003).

Efectivamente, as organizações governamentais têm exercido durante as últimas décadas esse papel, com um Estado mais ou menos intervencionista, a sua presença faz-se sentir em todos os sectores da economia, seja com actividades produtivas (da água, da electricidade, das comunicações), seja com bens públicos (da segurança, da defesa), de bens semi-públicos (educação, saúde) e na correcção das externalidades (poluição) (Barros 2003).

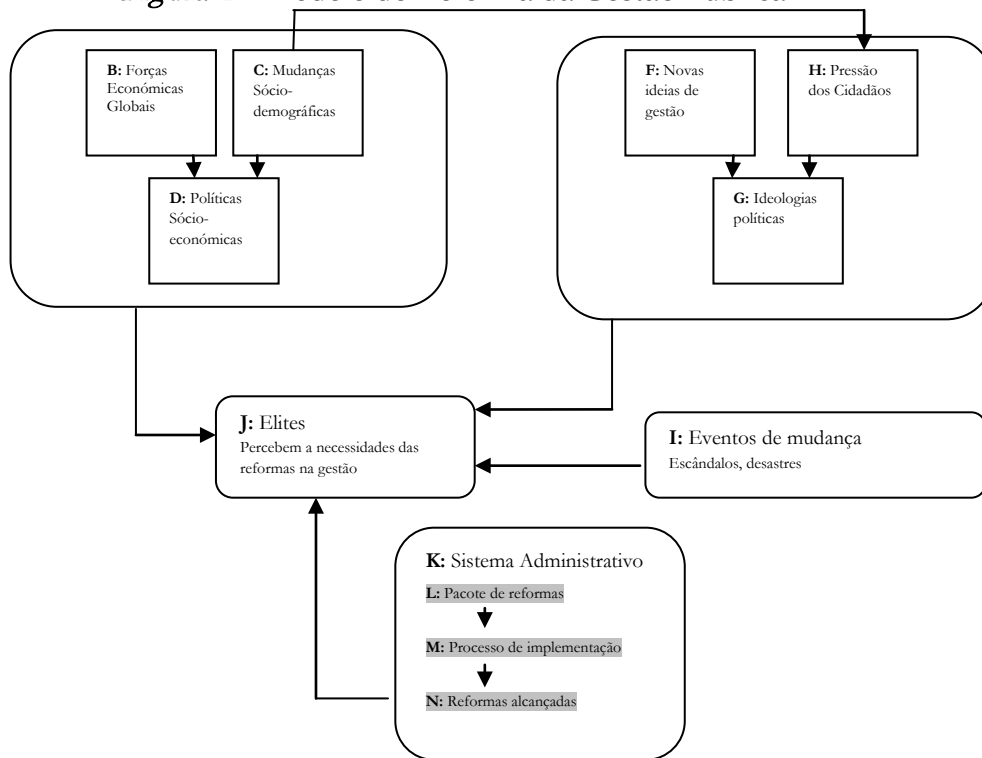
Em nossa opinião e segundo (Neves, 2003), persiste a ideia que, a governação, assente em mecanismos de autoridade formal, sob a forma de hierarquia, em ambientes estáveis, é a mais prática forma na finalidade da produção dos bens e serviços públicos. No entanto, tem sofrido mudanças que levam o Estado a mudar o seu papel, passando a exercer em alguns sectores, mais o papel de regulador do que o de produtor, deixando nas mãos do mercado essa função.

A gestão pública não implica necessariamente um só modelo. Cada Estado, cada organização, cada sector público, pode incluir em si diferentes formas de gestão. A coexistência de distintas formas de governação é possível e funcional, porque dentro de uma organização existem diferentes tipos de actividades que podem seguir diferentes tipos de gestão de forma harmoniosa, assentes no mesmo propósito, ainda que sigam modelos diferentes (Rocha, 1999).

Desta forma, as economias contemporâneas tornaram-se economias mistas onde sector público e privado coexistem de forma mais ou menos coordenada (Barros, 2003). A intervenção estatal na economia por via dos acordos Europeus acontece mais por causa dos bens públicos, mas também, da regulação económica, da ideologia, da procura do bem-estar, das inovações tecnológicas, etc. (Barros, 2003).

Por força de múltiplas razões, tornou-se imperativo implementar a reforma do Sector Público e da Gestão Pública a ele inerente, apresentamos, o que em nosso entender, foi o do modelo tido como o seguido em Portugal para a sua execução (Figura 1):

**Figura 1 – Modelo de Reforma da Gestão Pública**



Fonte: Adaptação do modelo de (Bouckaert & Pollit, 2000)

Desde 1986, com a entrada de Portugal na União Europeia (UE) que a reforma da Administração Pública se torna imperativa, entrando na agenda política, (Silvestre, 2010). Esta imperatividade resultou das directrizes da UE, (Sousa & Cruz, 1995) que incluíam, entre outras, a promoção do comércio internacional livre; a liberalização do sector empresarial do Estado através da sua privatização; a preparação do comércio para o mercado aberto e o aumento da competitividade, etc. Em Portugal, estas directrizes, permitiram e resultaram na adopção de medidas e técnicas do sector privado pelo Sector Público, (Silvestre, 2010).

A discussão em torno do tema da governação tem sido extensa e transversal a todas as áreas do saber. Em contraponto às perspectivas sociológicas da hierarquia à qual está subjacente a ideia de poder e autoridade que se distribui ao longo da cadeia hierárquica, onde as organizações funcionam com actividades organizadas de acordo com a autoridade formal e um sistema impessoal de regras, tal como na concepção tradicional de organização burocrática de Weber (1947), existem as perspectivas de mercado.

Para Weber, a coordenação hierárquica caracteriza-se pela definição de áreas de actuação, com relações do tipo superior - subordinado e confiança nas regras e nos registos. Através do estabelecimento de uma cadeia hierárquica é possível implementar e desenvolver actividades e manter um controlo centralizado das mesmas (Araújo, 2000).

Ainda que existindo outras perspectivas de mercado compostas pelas: perspectiva racional, baseada na teoria de Coase (1937); a de mercado de Adam Smith (1776); a dos custos de transação de Williamson (1975); a dos factores sociais e culturais de Scott (2000) e Granovetter (1973), o nosso estudo centrar-se-á na teoria da escolha pública de Ostrom e Ostrom (1977).

Os ambientes em que as organizações se relacionam são múltiplos e complexos, estando em competição contínua por recursos, clientes e consumidores, as suas relações envolvem também trocas de informação, de recursos humanos, bens e serviços. A coordenação das actividades das organizações serem objecto de uma ou outra forma de organização (hierarquizada ou em mercado) centra-se em torno de múltiplas questões. Questões de ordem técnica e financeira, de ordem económica, de factores sociais e culturais, de ideologias, etc. Segundo Coase (1937), Williamson (1975) e Araújo (2000), a hierarquia (sob a forma de organização) ou o mercado são formas alternativas entre si de coordenar e controlar as actividades e tarefas.

No caso da hierarquia, cadeia de comando que se inicia nos gestores de topo e segue até aos trabalhadores não gestores, passando sucessivamente por todos os níveis da estrutura organizacional, estamos perante uma forma de coordenação e controlo directo, que permite abordar vários problemas associados com a produção e fornecimento de bens e serviços, residindo a sua principal vantagem na capacidade que esta tem em gerir fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação. Por isso, este é um aspecto importante que está na base da sua utilização na Administração Pública (Araújo, 2000). No caso do mercado estamos perante uma forma de intervenção indirecta do Estado através de incentivos<sup>1</sup>. A tendência para a sua utilização tem-se centrado em bens privados e em bens semi-públicos.

Porém, a forma de organização aceite como mais natural para a produção e fornecimento de bens e serviços públicos é a hierarquia (Lima, 2007), ainda que, fruto das pressões globais, académicas, financeiras e económicas, tenha havido a tendência para introduzir na Administração Pública uma ideologia de mercado, a hierarquia tem sido a forma tradicional de estruturar a Administração Pública, isto porque, até então, os estados têm vivido em ambientes estáveis.

Por outro lado, a hierarquia como forma de coordenação e controlo, Milward e Provan (1998), Araújo (2000), resulta da incapacidade que o Estado tem, em encontrar fontes de abastecimento externas ou, de negociar contratos mutuamente aceitáveis devido a

---

<sup>1</sup> Incentivos esses, sob a forma de subsídios vários, isenções e benefícios fiscais, etc.

assimetrias de informação, monopólio, problemas de produção conjunta e direitos de propriedade pouco claros.

No recurso ao mercado existem cuidados a ter em conta, cuidados esses, que podem resultar na opção pela produção interna. Williamson (1975) e Araújo (2000) identificam cinco situações em que o fornecimento pela hierarquia é mais vantajoso do que o recurso ao mercado: a) quando é necessário tomar decisões sequenciais flexíveis para lidar com a incerteza do ambiente; b) quando há um pequeno número de concorrentes no mercado, e a probabilidade de comportamentos oportunistas e preços predadores é elevada; c) quando é provável a divergência de expectativas entre o comprador e o fornecedor; d) quando a informação tecnológica ou operacional obtida pela experiência permite a um fornecedor externo obter uma vantagem estratégica sobre os outros, e portanto reduz a concorrência; e) quando as transações entre as partes baseadas numa relação de cálculo não são adequadas e se torna necessário um envolvimento “quase moral” entre as partes.

No entanto, o recurso ao mercado pode acontecer como alternativa à hierarquia em múltiplas e diferentes áreas da economia. Esta forma de governação permite a utilização de vários mecanismos. São o caso da privatização, do outsourcing, do contracting-out, das concessões, das parcerias público-privadas, etc. Sendo que, a privatização é um dos primeiros mecanismos a ser utilizado sempre que se trata de implementar reformas do Sector Público (Silvestre, 2010).

O mercado como alternativa à hierarquia é apontando também pela teoria da escolha pública como sendo o instrumento que é capaz de controlar o interesse dos agentes e promover a maximização da vontade dos cidadãos. A teoria da escolha pública surge nas décadas de 50 e 60 como abordagem crítica à economia do bem estar “Welfare economics”, isto porque, a economia do bem estar desenvolveu a noção de “fracasso de mercado”, justificando dessa maneira que os mercados eram incapazes de alcançarem uma afectação eficaz dos recursos, devido, sobretudo, à existência de bens públicos puros e externalidades entre outras falhas de mercado, daí, a necessidade da intervenção do Estado na economia (Pereira, 2009).

Porém, e segundo Alves e Moreira (2004) mesmo na presença desses fenómenos (falhas de mercado), razão alguma existe que, sustente a ideia de que os Governos possam alcançar soluções mais eficientes e justas do que o mercado. Dessa forma, a teoria da escolha pública veio, isso sim, clarificar os “fracassos do governo” e os limites de intervenção do Estado, do “Welfare economics” (Pereira, 2009).

No desenvolvimento desta teoria (Rocha, 2001), (Pereira, 2009), sempre que se fala da

reforma do Estado e da Administração Pública, esta passa necessariamente pelo controlo da burocracia por parte do poder político. Burocracia essa, movida pelos seus próprios interesses e não preocupado com o bem comum, os direitos dos cidadãos, a justiça e a equidade. E, esta é também a ideologia da *Publi Choice*, quando argumenta que todos, burocratas, políticos e cidadãos, são movidos por interesses, porém, dá primazia aos direitos dos cidadãos.

Ainda segundo estes autores (Rocha, 2001), (Pereira, 2009), desregulamentando a economia, enfraquece-se o poder da burocracia, que, pode conduzir a uma redução do tamanho do sector público, diminuindo a sua área de influência. Uma reforma estatal, supõe ainda, o reforço das decisões centrais e dos instrumentos de decisão política e, essa concentração de poderes implica em termos de design administrativo três preocupações: centralização, coordenação e controlo.

Assentando a teoria da escolha pública como estratégia para a reforma da Administração Pública (Rocha, 2001), nos pressupostos de que o cidadão é racional, auto-interessado e maximiza as suas opções, delas tirando o alto benefício, medido pela suas preferências, então, os mercados servirão melhor o interesse público, pelo que, os governos deverão fazer o melhor usos dos mercados, deixando-os funcionar espontaneamente, tirando disso partido o cidadão. Porque será no conflito de interesses que o mercado, os burocratas e os cidadãos encontram o melhor dos equilíbrios.

Ostrom e Ostrom (1977), referem que a teoria da escolha pública, envolve um modo de análise económica na tomada das decisões para tratar dentro das organizações a produção e fornecimento de bens e serviços públicos. Justificam que se podem envolver nas organizações várias alternativas do lado da produção e distribuição, que incluem, simultaneamente, a Administração Pública, agências governamentais que podem servir como fornecedores privados, bem como fornecedores privados.

### **1.1 – O sector público Administrativo Português e as tentativas de reforma**

A reforma encetada pelo Estado português para a Administração Pública, de acordo com a OCDE (1996), assenta numa primeira fase na privatização e na desburocratização, e só posteriormente com a qualidade dos serviços públicos.

Nesta fase de matriz gestonária, podem identificar-se quatro características fundamentais: a) a orientação para os resultados e clientes; b) o esforço para mudar os valores e atitudes; c) a qualidade nos serviços e a procura de melhor desempenho e d) a preocupação com o pragmatismo (Araújo, 2005), (Rodrigues, 2009). Neste período, que coincidiu com a adesão de Portugal à UE, e que, foi fértil em iniciativas de reforma, o Estado teve como

preocupação a redução de custos, quer pela via da desburocratização, quer pela sua desintervenção na economia.

Este emagrecimento do Estado, assente na ideia de “menos Estado, mas melhor Estado” é também reclamado pelo XV Governo Constitucional, em 2003, aquando da publicação das suas linhas de orientação para a reforma da Administração Pública e, daí se compreende a introdução de mecanismos de mercado. Exige-se uma Administração Pública mais competitiva, eficiente e transparente, face às necessidades de uma nova sociedade e uma nova economia, enquanto organização, face aos desafios da modernidade.

Desde então, o paradigma gestor tem dominado as iniciativas de reforma. A crescente preocupação com a qualidade dos serviços públicos, a relação administração/cidadão, a adopção de novas e inovadoras formas de prestação de serviços públicos e a preocupação de envolver as organizações sem fins lucrativos na participação e implementação das políticas públicas, foram algumas iniciativas desenvolvidas para dar nova ênfase à reforma (Araújo, 2005). Assim como na década de 90 se assiste a um grande desenvolvimento das parcerias entre a Administração Pública e o sector privado, também a introdução de mecanismo de mercado na prestação de serviços públicos tem sido uma constante como medida da reforma e, uma dessas medidas tem sido a privatização de serviços públicos (Silvestre, 2010).

Ainda segundo Araújo (2005), a procura da economia e eficiência na utilização dos recursos financeiros do Estado, ditadas por pressões de natureza económica e financeira, exigem cortes orçamentais e criam fortes pressões no funcionamento dos serviços e investimentos públicos, pressionando o Estado para a economia e a gestão eficiente dos recursos, e isso, leva necessariamente à contenção da despesa pública que é acompanhada pela racionalização das actividades do Estado.

Ostrom e Ostrom (1977), o mercado como alternativa à produção estatal de bens e serviços públicos pode e deve ser usado sempre que as características dos bens e serviços assim o permitam, assumindo que, mercados ou nichos de mercado existem em que os privados não estarão interessados em intervir, aí, deve ser o Estado a assegurar a sua produção e fornecimento.

## **1.2 - Limitações da Hierarquia e recurso ao mercado**

### **1.2.1. – Falhas de Governo**

À hierarquia como tradicional forma de governação são apontadas limitações. Limitações essas, tidas como óbvias quando a coordenação e o controlo das actividades são

excessivos, a gestão da organização deixa de resultar e passa a ser ineficiente, pois que, a qualidade dos serviços prestados, a produção de resultados e a preocupação com a satisfação dos clientes se desvanecem (Rocha, 1999). Nas críticas apresentadas por Buchanan (1977) e Rocha (1999) apresentam como razões importantes para estes factos o comportamento dos políticos e, sobretudo dos burocratas, os quais estão interessados na expansão dos serviços públicos e não no aumento da qualidade e da eficiência e, por outro lado a desumanização com que os burocratas, na procura do aumento do poder individual, perdem o sentido da sua missão e a ligação aos seus clientes.

Porque a governação não se resume apenas à produção e fornecimentos de bens e serviços públicos, a hierarquia como forma de gestão é constantemente fonte de críticas. À ênfase colocada na competência técnica e na divisão do trabalho por Max Weber (1947), que permite no modelo, a supervisão e o controlo das actividades e tarefas através de uma coordenação de uma autoridade formal e de acordo com um sistema impessoal de regras, por forma a, através de relações do tipo superior-subordinado implementar passivamente e de forma eficiente e efectiva as políticas do governo, contrapõem-se outras ideias.

Bovaird e Löffler (2001) a propósito da hierarquia como instrumento de gestão, referem que, a governação é mais do que a produção e fornecimento de serviços públicos, esta forma de gestão apresenta-se desajustada na actualidade, porque para além disso é necessário fomentar a coesão social, a partilha de responsabilidades com a sociedade civil e, simultâneamente tornam a sociedade civil mais activa no exercício da gestão pública.

Atento a estas limitações da hierarquia está o mercado e, contra este modelo de organização, refere o mercado, ser a ausência de avaliação de resultados, quer em termos do volume quer em termos de resultados de serviço fornecido, o condutor da gestão ineficiente.

Algumas das disfunções, apontadas por quem se debruça no estudo da gestão das organizações, que afectam o desempenho das organizações burocráticas e hierárquicas são as linhas excessivas de gestão, a falta de transparência e de responsabilização, a ausência de incentivos à iniciativa e inovação, a cultura pelo cumprimento dos procedimentos, pelas regras (Araújo, 2000). A associação destes problemas com as pressões de reforma, fruto das pressões globais, académicas, financeiras e económicas e às considerações de ordem ideológicas, trouxeram os argumentos necessários à tendência para introduzir na Administração Pública uma ideologia de mercado, ideologia essa desenvolvida em grande escala na década de 80 com a *New Public Management*.

### **1.2.2. – Recurso ao mercado**

O recurso ao mercado, face à ineficiência da Administração Pública, foi a resposta dada pelos governos para o fornecimento de bens e serviços públicos. Apesar do recurso ao mercado não ser novo, e da sua aplicação ser transversal a todos os sectores da Administração Pública (Araújo, 2000) a influência de economistas defensores da *Public Choice* e do Novo Institucionalismo Económico conduziam a uma abordagem mais radical das medidas de reforma. De acordo com estas correntes económicas diferentes tipos de estruturas de organização e de processo de decisão influenciam a eficiência das organizações e o comportamento dos indivíduos. As mudanças procuram, então, introduzir estruturas de incentivos que induzam alterações no funcionamento das organizações.

A alternativa por uma ou outra outra forma de governação reside essencialmente na escolha, face a todos os pressupostos que englobam o funcionamento de cada um dos sistemas (hierarquia e mercado), entre produzir internamente ou externalizar. Escolher entre o controlo, exercido pelo modelo hierárquico e a procura pela eficiência do mercado. A forma ou formas de governação encontradas para a produção devem ter em vista a sua maximização e, implementar em cada sector, uma ou outra alternativa ou até a coexistência das duas, deve merecer a atenção da maximização do cliente desse serviço também.

## **2 – Recurso a Mecanismos de Mercado**

### **2.1 - A Teoria da Escolha Pública**

A teoria da *Public Choice* surge na década de 50 como suporte teórico crítico à corrente defensora da intervenção Estatal na economia o “Welfare economics”e, o seu objectivo principal é o de aplicar um método de ciência económica a um objecto tradicionalmente considerado no âmbito da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional (Pereira, 1997).

A clarificação por parte da *Public Choice* dos problemas inerente à tomada da decisão colectiva, identifica de forma inequívoca alguns dos verdadeiros problemas do sector público e sistema político: ineficiência da Administração Pública, ausência de incentivos, problemas com a obtenção de informação sobre as preferências dos cidadãos, rigidez constitucional, permeabilidade à actuação de *lobbies*, financiamento ilegal de partidos políticos, etc. (Pereira, 1997). Tem uma visão positiva da actuação dos agentes, deixando de lado uma perspectiva mais normativa.

Segundo Aucoin (1990) a teoria da escolha pública, é um dos dois paradigmas que serviram de suporte teórico à reforma administrativa. A par do segundo paradigma referido

como managerialismo, que insiste na necessidade de agilizar a Administração Pública, substituindo-se os processos e métodos administrativos por modelos de gestão empresarial. A teoria da escolha pública põe ênfase na necessidade de restabelecer a primazia do governo representativo sobre a burocracia e desta corrente decorrem os seguintes princípios: centralização, coordenação e controlo, resultado numa maior responsabilização dos burocratas perante os políticos e não perante os cidadãos (Lamas, 2006).

“Na perspectiva da escolha pública trata-se de (...) perceber que quer o mercado quer o sector público são instituições imperfeitas de afectar os recursos (...). Aquilo a que a teoria da escolha pública aponta não é para menos Estado, mas sim para melhor Estado. (...). Neste sentido, a análise da escolha pública consiste não no objecto, (...), mas no método (Pereira, 1997; p. 6).”

Assim, para Ostrom e Ostrom (1977) a teoria da escolha pública surge como um novo modelo de análise para tratar a organização e fornecimento de bens e serviços públicos. Assente na maximização da escolha do cidadão, propõe uma reformulação da Administração Pública, por forma, a permitir que o cidadão tenha capacidade de escolha pelo fornecedor a quem vai compra o serviço. As transformações das organizações são ao nível da organização da produção separando as competências do esquema produtivo.

Deste modo, e também, segundo Ostrom e Ostrom (1977), o tipo e modelo de gestão pública defendido pela teoria da *Public Choice*, consiste no seguinte: o governo contrata os vários agentes prestadores dos serviços e, simultaneamente, atribui capacidade de escolha ao cidadão. Desta forma, exerce um controlo sobre a racionalidade do agente e o orçamento do burocrata e promove a indução da despesa ao consumo por parte do cidadão.

E então podemos questionar-nos: se se eliminam os burocratas porque são interessados no seu bem estar, como uso o mercado se os agentes que lá actuam são todos oportunistas? Ora, para isso temos a concorrência.

Isso mesmo podemos deduzi-lo na opinião de Ostrom e Ostrom (1977), que referem que, quando são mantidas as pressões competitivas e, estão disponíveis mecanismos eficazes para a resolução de conflitos, a teoria da *Public Choice* sugere que, o recurso aos mercados, como indústrias de produção e fornecimento de serviços públicos, serão mais eficientes e adequadas à procura, do que os monopólios governamentais.

Assim, dizem ainda que, economias públicas que estão abertas a oferta competitiva de serviços públicos por empresas privadas tendem a ser mais eficientes do que as economias públicas que impedem tais oportunidades.

Efectivamente, o sector privado tende a ser geralmente visto como mais organizado

que o sector público. O recurso directo ao mercado, Alves e Moreira (2004), é provavelmente a forma mais eficiente de combater as ineficiências das burocracias. Mesmo nas situações em que se entenda que o Estado deve garantir o consumo de um determinado bem ou serviço, tal não implica que o mesmo seja produzido pelo Estado.

Enquanto, que o primeiro é visto como organizado por operações de mercado onde as necessidades dos clientes são satisfeitas pelas leis da oferta e da procura, logo, pela competição, o sector público não, é visto como organizado apenas por Instituições Governamentais onde os serviços, com ausência de competição, são fornecidos através de um sistema hierarquizado onde a coordenação se faz através da Administração Pública.

Ainda em opinião de Ostrom e Ostrom (1977), a economia pública não precisa de ser um monopólio estatal exclusivo. Pode ser uma economia mista, onde, a participação privada entra na prestação de serviços públicos. Desta forma, a participação privada, abre perspectivas importantes para a superação de algumas insuficiências do sector público (inércia, ineficácia) e pode proporcionar aos contribuintes um maior retorno para os seus impostos.

Mas, “o mercado, como os outros meios, também tem vantagens e inconvenientes. É fácil ver que, por um lado, ele é a forma mais flexível e adaptável que existe numa sociedade para resolver os problemas económicos. A nossa decisão muda muito mais fácil e rapidamente do que os hábitos e as leis. Esta é a vantagem do mercado (Neves, 2003; p. 100).”

Porém, o mercado é, “ao mesmo tempo, a mais incerta, imprevisível e frágil forma de organização social. Desta forma, mecanismo de mercado é, de longe, o mais delicado sistema de tomada de decisão. A multiplicidade de interferências e interacções, a complexidade das relações e a variedade de influências tornam-no num mecanismo muito sensível, nervoso, delicado e frágil. Por isso, as «falhas de mercado», (...), são múltiplas e frequentes (Neves, 2003; p. 101).”

Citando Alves e Moreira (2004; p. 93)“De facto, e apesar de alguns avanços no sentido da devolução à iniciativa privada e à sociedade civil de alguns sectores da economia, o Estado continua a monopolizar o fornecimento de bens que não podem caber em nenhuma definição de «bem público», por mais abrangente que este seja.” É o caso do fornecimento estatal de serviços como a educação, referem, “(...) que reúnem indiscutivelmente as características de rivalidade e exclusão no consumo, constituindo por isso bens privados (bens privados «puros», se preferirmos) perfeitamente passíveis de ser fornecidos pelo mercado. Ainda que se entenda que o acesso a alguns desses bens privados, como a educação e a saúde, deve ser garantido pelo Estado, tal não é de modo algum justificativo do monopólio estatal da sua provisão. A garantia estatal de provisão de um bem não implica que essa provisão ocorra à margem do

mercado, exigindo-se apenas o fornecimento de meios que permitam o acesso ao mercado do bem em causa.”

### **3- Reforma do Estado e maximização da escolha do cidadão**

Tendo a Administração Pública sido sempre vista como um instrumento de poder (Araújo, 2002), ela foi responsável pelos constrangimentos criados à economia e por causa deles, e por força das pressões sentidas ao nível social, financeiro, político e até pressões internacionais, a reforma do Estado entrou na agenda política. De todas as pressões enunciadas aquela que converge para a teoria da *Public Choice* é a de nível político.

Atendendo para a necessidade de reduzir as fronteiras do Estado e a dimensão do sector público, as reformas na perspectiva desta teoria visam promover a eficiência na alocação de recursos e ultrapassar as dificuldades financeiras do Estado (Araújo, 2002).

Enfatizada a procura de estruturas eficientes para responder aos desafios de uma nova administração, uma nova organização de economia pública, esta centra-se sobretudo nas funções que o Estado deve exercer, que bens e serviços deve promover, deve produzir. Abandonada assim, a ideia de que o Estado é o responsável por toda a economia, deve o mercado nela desempenhar o seu papel de forma mais activa.

Reconhecendo-se que o mundo é composto por muitos e diferentes bens e serviços, e que, dentre eles, existem bens cujas características os classificam de bens públicos, características essas a da impossibilidade de exclusão e indivisibilidade, aliadas ao pequeno grau de escolha individual, colocam problemas consideráveis para a organização de uma economia pública (Ostrom & Ostrom, 1977). Desse modo, é preciso repensar-se o Estado, perceber de que forma a Administração Pública deve intervir na economia e em que sectores e, de que forma o mercado pode actuar na produção e entrega de bens públicos por forma a maximizar a escolha do cidadão.

Assim, atendendo às falhas do mercado e do próprio Estado (falhas do Governo), deve o Estado externalizar a produção e fornecimento de bens e serviços onde a exclusão seja viável e a rivalidade no consumo possibilite a concorrência, isto é, deve entregar ao mercado a produção e fornecimento de bens privados ou semi-privados. Nas mãos do Estado deve apenas ficar a produção de bens e serviços que possuam as características de indivisibilidade e impossibilidade de exclusão, ficando assim, o Estado com a responsabilidade pelo planeamento, pelo financiamento e pelo controlo.

#### **4 – Possibilidade de se aplicar mecanismos de mercado a todos os serviços públicos**

Saber até que ponto a teoria da *Public Choice* é aplicável à produção e fornecimento de serviços públicos, ou seja, até que ponto o recurso ao mercado para a produção e fornecimento de bens e serviços públicos é possível e desejável implica perceber: o que se entende por bem ou serviço público e quais as características que o definem (Ostrom & Ostrom, 1977); qual é a natureza do serviço público e, como ela determina o tipo de mecanismo de governação a aplicar na sua produção e fornecimento (Boyne, 1998) e; qual o tipo de serviço (distributivo, redistributivo e de autoridade) que determina o mecanismo de governação a utilizar na sua produção e fornecimento (Feiock, 2007). Não esqueçamos que, o objectivo deste trabalho é analisar o uso de mecanismo de mercado, em funções que seriam sempre equacionadas como fornecidas pelo poder público. É normal na literatura encontrar o uso de mecanismos de mercado em bens e serviços mais de índole privada (água, recolha de lixo, educação, saúde, etc.) mas, é pouco usual falar-se de privatização de poder e autoridade pública.

Atente-se assim ao que Ostrom e Ostrom (1977) consideram ser um bem ou serviço público. Para tal, passamos a descrever a sua teoria sobre esta problemática. Em opinião dos autores, um bem ou serviço público é todo aquele que se define por duas características importantes: indivisibilidade e impossibilidade de exclusão e, simultaneamente está sujeito ao uso combinado no seu consumo ou utilização.

As características de indivisibilidade e impossibilidade de exclusão no uso combinado de consumo ou utilização de um bem ou serviço, criam situações complexas nos arranjos de mercado. Razão pela qual, o mercado, pode não conseguir atender às necessidades/procuras individuais por bens públicos. Quer isto dizer, que, quanto mais difícil se torne dividir um bem ou serviço, assim como, excluir um indivíduo no uso combinado de consumo e utilização e, quanto mais essas características o definirem como bem público, mais dificilmente o mercado terá como objectivo a sua produção. Isto porque, os mercados, no seu normal funcionamento obedecem às leis da oferta e da procura e, na rivalidade do consumo encontram o seu equilíbrio, por isso se diz que os mercados precisam de exclusão.

Equacionados sobre o porquê da produção e fornecimento estatal de bens e serviços públicos em detrimento do mercado, eles respondem dizendo que, existem bens e serviços que os privados não querem produzir. A razão pela qual o justificam prende-se com o facto desses bens e serviços possuírem as duas características já apontadas: indivisibilidade e impossibilidade de exclusão no seu uso ou consumo.

Por sua vez, reiteram, que há bens semi-públicos que não têm rivalidade no consumo até que chegam a um ponto de saturação. A partir desse ponto, sim, passam a existir custos marginais por cada consumidor adicional.

Quando estas contingências ocorrem, surge a necessidade do Estado intervir directa ou indirectamente, porque, os problemas quando ocorrem é ao nível da organização do consumo colectivo. Pelo lado da produção e fornecimento de bens e serviços públicos, podem ser utilizadas várias alternativas, opções essas que, podem incluir fornecedores privados, o Estado ou agência governamentais.

Usando como base a matriz dos autores como definido na figura 1, tentaremos demonstrar o que nos parece ocorrer em relação ao consumo e produção dos bens e serviços públicos (Figura 2):

**Figura 2 - Tipos de Bens - Uso combinado de Uso ou Consumo**

	<i>Uso Alternativo</i>	<i>Uso Misto</i>	<i>Consumo</i>	<i>Prod. e entrega</i>
<i>Onde a Exclusão é Viável</i>	<b>Bem privado:</b> o pão, calçado, automóveis, cortes de cabelo, livros, etc	<b>Bens taxados:</b> Teatro, barco, telefone serviço, estradas, energia eléctrica	Concorrência, congestionamento	Mercado Agências Governamentais
<i>Onde é Inviável a Exclusão</i>	<i>Bens comuns</i>	<b>Bem público:</b> a paz, a segurança e defesa nacional, etc.	Disponibilidade total do bem; <u>ou</u> Existe disponibilidade parcial do bem	Estado, Agências governamentais <u>ou</u> Estado, Agências governamentais e Mercado

Fonte: Adaptado de Ostrom e Ostrom (1977)

Relativamente à intervenção do mercado na produção e fornecimento de bens ou serviços públicos, os autores referem que deve acontecer. E porquê? Porque a concorrência vai proporcionar um conjunto de situações vantajosas para os clientes destes serviços. Por norma, o custo do serviço vai descer e, simultaneamente os mercados traduzem a rivalidade em aumentos de qualidade do serviço oferecido, da eficiência da gestão, da flexibilidade e adaptação às respostas vindas do seio do mercado, sejam elas tendência, modas ou novas exigências. Chamam a atenção, para que sejam os privados a fornecer serviços que, sendo públicos, têm características de bens privados.

Já a intervenção estatal, enquanto unidade de consumo que é, deverá centrar em si o planeamento, o financiamento e o controlo da produção.

Em suma, entendemos, segundo Ostrom e Ostrom (1977) que só é possível de serem aplicados mecanismos de mercado, a bens ou a serviços públicos que apresentam características de bens privados ou semi-públicos, ou seja, em bens ou serviços onde exista

possibilidade de exclusão e tenham concorrência no seu consumo.

Relativamente à natureza do serviço público e de que forma esta determina o mecanismo de governação a aplicar na sua produção e distribuição, temos duas teorias que a explicam, a primeira de Boyne (1998) que, diz ser a natureza do serviço que determina a tipo de mecanismo de governação e a segunda de Feiock (2007) que argumenta que o tipo de serviço (distributivo, redistributivo, e de autoridade) determina o mecanismo de governação. Ou seja, tudo que seja autoridade deverá ser assegurado pelo Estado.

Segundo Boyne (1998), as economias públicas que oferecem a oportunidade aos privados de entrar na produção de bens e serviços públicos ganham em eficiência, e, deste modo, a produção traduz-se em ganhos pela redução de impostos, sem sacrifício dos serviços oferecidos.

A abertura ao mercado, é apontada também, como solução para os problemas da burocracia. Desta forma, permitindo a concorrência, acabam com o monopólio na produção e fornecimento de serviços públicos, o excesso de oferta e a ineficiência. Alegam que, é a concorrência do mercado para a produção de serviços públicos que é importante, não se a produção é pública ou privada. A transferência de responsabilidade de um serviço de financiamento público para uma organização privada não é suficiente para aumentar a eficiência, embora o mercado tenda a ser susceptível de maior desempenho (Boyne, 1998).

Downs (1967) argumenta que, a burocracia representa o «desencantamento do mundo» e que, quando a burocracia se tornar proeminente, a quantidade total de desperdício e a ineficiência tendem a aumentar. Mas, mesmo sendo mais fácil de medir os valores do desperdício e da ineficiência nas empresas do que na Administração Pública, é difícil de os prevenir e combater nos dois modelos de governação. Desta forma, as sociedades devem recorrer à produção de serviços públicos por empresas orientadas para o mercado do que a departamentos governamentais.

Niskanen (1968), Boyne (1998), argumentam que a externalização de serviços públicos é susceptível de conduzir a melhores desempenhos. Deste modo, os bens deveriam ser financiados pelo Estado e a sua produção efectuada pelo mercado por contratos e, desta forma, a burocracia iria desaparecer.

Na sua demonstração sobre os efeitos da contratação de serviços nos governos locais nos Estados Unidos da América (EUA) pretende avaliar de que forma as suas aplicações afectam ou limitam os modelos da escolha pública para a Administração Pública.

Para tanto definiu três hipóteses: escolha pública sobre o impacto da contratação de serviços públicos; escolha pública sobre o impacto dos gastos e, escolha pública sobre o

impacto da eficiência. Pretendendo concluir, de que forma essas hipóteses eram suportadas pela evidência empírica sobre contratos com entidades privadas ou entidades governamentais.

Tendo baseado o seu estudo sobre provas que comparam agências governamentais locais e entidades privadas como produtores de serviços públicos, focou a sua análise na contratação de serviços que permanecem públicos, em serviços que, sendo financiados principalmente através de impostos, as decisões sobre a quantidade e qualidade a produzir serão da responsabilidade de uma unidade de governo, ainda que, a responsabilidade pela sua entrega e distribuição seja externalizada.

Desta forma, e atendendo às hipóteses concebidas (para a recolha e tratamento de lixo), referidas acima, parece tornar-se evidente que a contratação de serviços públicos, como mecanismo de governação, sem declínio dos níveis de produção, está associada a uma diminuição dos gastos públicos, uma vez que o Estado tende a produzir mais que as necessidades reais dos consumidores, logo, a introdução da competição é indutora de diminuição das despesas. Está também associada a um aumento da eficiência, uma vez que é possível de se apresentar propostas para encomendas sob condições relativas a quantidade e qualidade, porém, embora possa existir competição pela produção e distribuição, a responsabilidade sobre a natureza e forma de distribuição pertencerá à Administração Pública. Poderá existir uma diminuição dos custos, mas, não parece haver um aumento real da eficiência; e, a contratação de serviços públicos pode resultar, em parte, em ganhos de eficiência por consequentemente aumentarem a eficiência da Administração Pública e, em menores gastos, mas, apenas nos serviços onde a externalização for introduzida.

Por outro lado, em estudos apontados por Feiock (2007), verifica que, sempre que no fornecimento de um bem ou serviço a exclusão é inviável, a sua produção deve passar pela hierarquia, ainda que essa produção diga respeito a bens de natureza puramente privada, isto porque, os custos de exclusão são demasiado caros ou difíceis de conseguir, e o impacto da distribuição das verbas do mercado não é politicamente satisfatório. Outros bens, de natureza comum, que permitem exclusão, podem envolver ou permitir uma oferta conjunta.

Sugere que, não são apenas as características das mercadorias que influenciam a escolha do mecanismo de governação, porque, as decisões de contratar ou não podem ter influência nas incertezas políticas e administrativas. Nem sempre a externalização oferece a melhor das opções, os lucros obtidos pelos privados podem ficar à quem das expectativas iniciais e os resultados da privatização dos serviços caracterizarem-se por uma falha de privatização e, quando isso acontece a produção pela hierarquia será melhor alternativa do que o recurso ao mercado.

Feiock adianta ainda que, um serviço público, seja ele caracterizado de natureza privada ou pública, não deve ser objecto de contratação a um qualquer tipo de prestador alternativo. O recurso ao mercado deve acontecer quando os custos sociais pela tomada dessas medidas sejam mínimos, a responsabilidade bem como a autoridade possam ser delegadas no serviço privado. Porém, o comportamento oportunista de que as empresas estão imbuídas, induz que, a procura das empresas pelo lucro gere também custos sócias irrecuperáveis. Já esses custos sociais irrecuperáveis tendem a ser menores quando o recurso na produção recai sobre os governos ou as organizações sem fins lucrativos. Portanto, os custos irrecuperáveis pelo seu recurso tendem a ser maiores quando a opção é o mercado. Por sua vez, o recurso à produção em casa ou através de agências ou organizações sem fins lucrativos parece ter custos menores na medida em que, uma vez envolvidos em outras actividades, estes podem ser diluídos por outros departamentos ou serviços. Estarão postos em causa, não o serviço em si, mas os poderes de autoridade pelo seu exercício.

Uma das lacunas na literatura que esta dissertação pretende superar é o uso de mecanismos de mercado em funções que seriam sempre equacionadas como fornecidas pelo poder público. É normal na literatura encontrar o uso de mecanismos de mercado em bens e serviços mais de índole privada (água, recolha de lixo, educação, saúde,) mas é pouco usual falar-se de privatização de poder e autoridade pública.

Num trabalho realizado por (Cadete, 2004) sobre “Concorrência e Serviços de Interesse Económico Geral, o autor refere que, o conceito de actividade económica se traduz na oferta de bens e serviços num dado mercado e, em princípio essa actividade deveria “ser exercida por uma entidade privada que esteja imbuída de escopo lucrativo”.

No entanto, refere, as forças do mercado tendem a chamar a si actividades, que, por ora, não são qualificáveis como económicas, tais como a gestão dos estabelecimentos prisionais e a prestação de cuidados de saúde primários. Até há poucos anos, tarefas que tradicionalmente eram exercidas pelo Estado têm sido objecto de liberalização e privatização. Essa confiança no mercado na realização de tarefas que até então eram apenas da sua responsabilidade, levam a que lhe sejam agora confiadas por se entenderem de natureza económica. É o caso das telecomunicações, da distribuição da água, da electricidade, da recolha do lixo, da rádio e da televisão, etc.

Outras áreas tradicionalmente indissociáveis do exercício de prerrogativas de autoridade pública são hoje consideradas como susceptíveis de traduzir desempenho de uma actividade económica e, como tal, podem também ser elas exercidas pelo mercado. São apontados como casos paradigmáticos, a área da educação, da saúde e da segurança social.

Porém, actividades existem que não podem ser dissociadas do exercício das prerrogativas do poder público, ainda que classificadas como detentoras de uma natureza económica (Cadete, 2004). O Estado nem sempre exerce as suas funções apenas em actividades indissociáveis ao exercício de prerrogativas de poder público e, muitas das actividades levadas a cabo pela Administração Pública são, ou podem ser, consideradas detentoras de natureza económica.

A opção pela produção dessas actividades económicas pelo Estado, detentoras de prerrogativas de poder público, parece residir na dificuldade em estabelecer a fronteira entre o conceito de prerrogativa de autoridade pública e a quem pode ser conferida competência para exercê-la.

As actividades do notariado, apesar de consubstanciar o exercício de prerrogativas de poder público apresentam características de actividade económica, logo sujeitas a concorrência. Parece assim, que, apesar de efectivamente estarmos perante o exercício de prerrogativas de poder público, não tem, necessariamente de ser exercida pelo Estado. Este, pode delegar, a sua autoridade ou competências, numa entidade alheia à sua esfera de influência (Cadete, 2004). O que pode acontecer é o Estado privatizar um serviço, ou uma parte dele e, enquanto profissionais liberais ou empresas, o Estado por seu intermédio exerce a sua autoridade pública, porque a eles confere direitos exclusivos nesse sentido.

**CAPÍTULO II**  
**TRANSFORMAÇÕES DO SERVIÇO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO**

## 1 – As transformações dos serviços

Entre a literatura existente sobre a abordagem à reforma administrativa em Portugal, coexiste sempre, a ideia de que, o Estado toma o cidadão como o centro das mesmas e as enceta através de um vasto programa de modernização para a redução das formalidades e o aumento da transparência administrativa (Real, 1990).

Araújo (2005), acerca da problemática da reforma administrativa, refere que: “numa primeira fase, de acordo com a OCDE (1996), há uma preocupação com a privatização e a desburocratização e, posteriormente, com a qualidade nos serviços públicos.” E, refere ainda, a existência de uma preocupação na redução dos custos assente numa aposta quer pela desburocratização, quer pela desintervenção do Estado.

O Estado, assim como os privados, podem ser vistos como unidades de consumo colectivo mas, em simultâneo, também podem ser vistos como unidades de produção em potencial, preocupados com o fornecimento e entrega de bens e serviços públicos (Ostrom & Ostrom, 1999).

De facto, atendendo aos mecanismos de governação referidos no capítulo anterior, e ao uso de mecanismos de mercado, vindos da teoria da *Public Choice*, tidos por nós como os utilizados e introduzidos no sector objecto do nosso estudo, os Registos e Notariado, observamos que a preocupação da Administração Central se focou exactamente quer na privatização quer na desburocratização, apontadas também por Araújo. Houve um esforço para mudança, nas atitudes, nos instrumentos de trabalho e na avaliação. Porém, convém lembrar também que, segundo Ostrom e Ostrom (1999) a dificuldade essencial em organizar as economias públicas está do lado do consumo das relações económicas.

Como o Estado pode incluir ambos os tipos de organizações dentro da sua estrutura interna, enquanto unidade de produção tem a possibilidade de contratar outras organizações governamentais ou até privados para a produção de serviços públicos.

Ainda segundo estes autores, “podemos pensar o sector público como sendo composto de muitas indústrias de serviços públicos” e, “embora a componente governamental em alguns sectores da economia seja menor que em outras, na sua maioria, os sectores de serviços públicos terão sempre um importante sector privado”, no caso em estudo, as práticas do serviço notarial.

No caso dos serviços ou actos praticados pelos notários, advogados e até solicitadores, não se trata de privados contratados para a prestação de um serviço público, antes porém, de privados a prestar um serviço público como delegatários do Estado. A sua base de actuação é diferente e a sua legitimidade também, ou seja, é a privatização de serviços

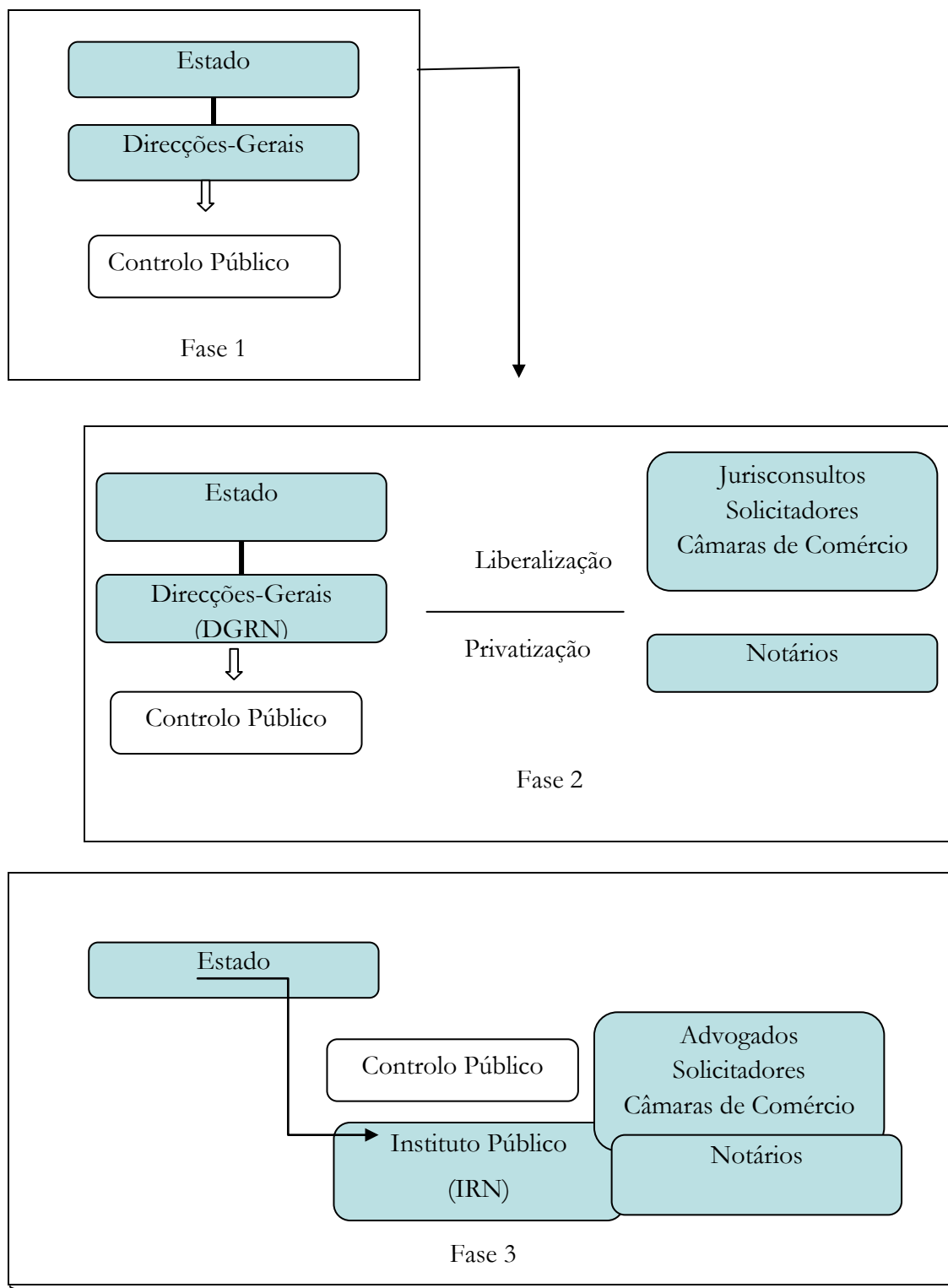
públicos.

Para melhor se perceber este conceito, atente-se ao que se passa então nos serviços prestados pelo Estado através da entidade pública dos Serviços de Registo e do Notariado. O Estado, o garante da publicidade e segunça jurídica quanto aos registos de propriedade privada, quer se trate de bens móveis, quer imóveis, é a única entidade detentora da base de dados destes registos. Ou seja, só o Estado pode proceder ao registo de propriedade dos bens de um qualquer cidadão e só ele faz deles publicidade.

No entanto, os negócios celebrados entre as partes podem ser levados a registo quer por serviços privados, quer através dos serviços públicos. Isto quer dizer que, as escrituras ou documentos particulares que as partes celebrem entre si e que da sua vontade façam fé, podem ser realizadas junto de um profissional liberal (Notário, Advogado, Solicitador ou outro profissional devidamente habilitado) que promovem junto de uma Conservatória o seu registo ou, até ser realizados junto de uma Conservatória de Registo ou Notário públicos, estes últimos titulares obrigatórios dos registos inerentes aos actos que praticarem.

Para melhor se perceber das alterações introduzidas no sector dos Registos e do Notariado, do processo de privatização do notariado, da desburocratização e desintervenção do Estado, quais os mecanismos de mercados que em nosso entender se aplicaram e em que resultaram na prática, faremos uma breve descrição do como se compunha esta estrutura, como funcionava, produzia e fornecia os seus serviços e, como agora se compõe. Para tanto atente-se à figura que se segue (Figura 3):

**Figura 3 – Fase 1 - O “Estado” antes da mudança; Fase 2 - o “Estado” após a introdução da 1ª fase de liberalização de actos e da privatização e, Fase 3 - o “Estado” após a transformação institucional e a 2ª fase de liberalização de actos:**



Privatização, Fragmentação, Criação de Agências, Liberalização, Competição

Fonte: Elaboração Própria

Enquanto organismo público que era, a DGRN, funcionava, produzia e fornecia os seus serviços através de um mecanismo de Administração Pública em tudo igual a todos os outros. Sob administração directa do Estado, e tutela do Ministério da Justiça, fazendo uma cobertura territorial nacional, através das Conservatórias de Registo (em autonomia ou em serviços anexados) e dos Cartórios Notariais – modelo hierárquico. Como qualquer estrutura de Administração Pública, com actividades organizadas de acordo com a hierarquia de autoridade formal e de um sistema impessoal de regras.

No decurso das reformas sectoriais que desde há décadas se vêm fazendo na Administração Pública Portuguesa, e, muito embora a própria OCDE as considere positivas por a sua estratégia se centrar na prioridade dada aos cidadãos, não considera, em todo o caso, o processo completo, insistindo na necessidade da sua continuação, intensificando, por exemplo, a utilização de mecanismo de tipo mercado (Rocha, 2001; p. 115). Neste sector, a sua implementação iniciou-se com a reforma do notariado pelo Decreto-Lei nº 207/1995, de 14 de Agosto, tomada de medidas de simplificação dos procedimentos inerentes aos actos notariais e ao nível do formalismo exigido e, progressivamente, pela desburocratização, podendo na sua maioria, os documentos necessários à prática de actos inerentes à vida das empresas, ser solicitados quer junto de uma entidade pública – conservatórias de registo e cartórios notariais, quer junto de um profissional liberal – advogados, solicitadores, Câmaras de Comércio, CTT e até juntas de freguesia.

Não tendo até então, a lei orgânica do Ministério da Justiça acompanhado as profundas rupturas que marcaram a vida nacional desde o 25 de Abril e que exigem necessariamente uma reforma também profunda da orgânica do seu Ministério, no que concerne o advento dum Estado de direito democrático: um Estado baseado «*no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais*» (nº 1 do preâmbulo do Decreto-Lei nº 146/2000, de 18 de Julho). Múltiplos factores contribuem para a mudança, o rápido e crescente desenvolvimento económico e social; o aprofundamento do processo de integração europeia; a cooperação internacional designadamente no quadro da comunidade dos países de língua oficial portuguesa e, a própria globalização, que conferem um novo quadro de definição da política da justiça e da ordem jurídica nacional. Uma das reformas passa assim pela clarificação das atribuições deste departamento governamental, dotando-o de capacidade efectiva para desempenhar as funções que lhe cabem na concepção, condução e execução da política da justiça e na administração do sistema de justiça (Decreto-Lei nº 146/2000, de 18 de Julho).

No que respeita à DGRN, enquanto serviço da administração directa do Estado

(alínea i) do artigo 4º do Decreto-Lei nº 146/2000, de 18 de Julho, o reforço da capacidade de administração do sistema passa pela clarificação das competências desta sobre os seus serviços desconcentrados. Assim, a DGRN é o serviço responsável pela execução das políticas relativas à identificação e ao registo civil, de nacionalidade, predial, comercial e de bens móveis e ao notariado (nº 1 do artigo 16º do Decreto-Lei nº 146/2000, de 18 de Julho). Poderes estes melhor clarificados na Lei Orgânica da DGRN aprovada pelo Decreto-Lei nº 87/2001, de 17 de Março.

A liberalização continua e na área do registo comercial começam a ser implementados balcões de atendimento único, onde, de forma simplificada para o cidadão, ainda que exigindo o cumprimento de necessários controlos formais, estas a cargo dos serviços, são criadas condições para que a preços competitivos e com segurança jurídica, a agilidade do comércio se faça como até então era impensável. Elimina-se o duplo controlo notariado/registos que «(...) não importem um valor acrescentado e dificultem a vida do cidadão e da empresa (como sucede com a sistemática duplicação de controlos notariais e registrais)» Decreto-Lei nº 76-A/2006, de 29 de Março, uma vez que, só o registo *dá publicidade à situação jurídica dos comerciantes individuais, (...), tendo em vista a segurança do comércio jurídico* (artigo 1º, nº 1, do Decreto-Lei nº 403/86, de 3 de Dezembro, com última redacção dada pelo Decreto-Lei nº 292/2009, de 13 de Outubro).

A par destas transformações, a DGRN, por força da nova lei orgânica do Ministério da Justiça, é transformada em instituto público, hoje Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN, I.P.) e passa a integrar a administração indirecta do Estado (alínea b) do artigo 5º do Decreto-Lei nº 206/2006, de 27 de Outubro).

Enquanto instituto, o IRN, I.P., em nada altera a sua missão e atribuições, daquela que a DGRN tinha, uma vez que, a par dos Cartórios Privados mantém em si, os serviços de registo que integram também cartórios notariais.

Como após a privatização notarial, se produziu legislação no sentido de implementar maior desregulamentação e desburocratização dos serviços através da criação de balcões únicos que atingem todas as áreas de serviço da sua produção interna, e também eles possibilitam a produção e entrega de serviços da sua área a outros actores, como os advogados, solicitadores e Câmaras de Comércio, além claro está, dos notários privados, oferece assim ao usuários destes serviços a livre escolha pelo produtor dos serviços públicos.

Podemos assim identificar duas fases distintas no processo de privatização do Notariado Português: uma primeira fase que leva à preparação institucional para a mudança e, uma segunda fase que trata da implementação do sistema de concorrência.

### **Fase um: Preparação institucional para a mudança**

Esta fase engloba alterações: a) ao nível dos emolumentos cobrados aos utentes pelos serviços prestados; b) a abertura a outros profissionais, advogados, solicitadores, etc. à prática de actos até então da exclusiva reserva dos Notários, e; c) desburocratização de actos públicos.

#### **a) Quanto ao nível dos emolumentos cobrados aos utentes pelos serviços prestados**

Em 2001, com a publicação do Decreto-Lei nº 322-A/2001, de 14 de Dezembro, dá-se a reforma do sistema de tributação emolumentar corporizada na criação do respectivo Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado (RERN). Regida por objectivos de simplificação e codificação dos emolumentos destes serviços, constrói-se um sistema de gestão da receita emolumentar e adapta-se a tributação emolumentar à jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias relativa à directiva sobre reunião de capitais, à muito reclamada pelas empresas nacionais.

Esta posição, em nossa opinião, justifica-se porque, até então os emolumentos pagos pelos serviços dos Notários não visavam uma norma de proporcionalidade. O custo dos actos variava em função dos negócios dos utentes/clientes dos serviços, ou seja, variava em função do valor dos bens que constituíam o seu objecto. Isto é, no caso de uma compra e venda de bens imóveis, constituía valor do acto notarial, o valor dos bens objecto da escritura, isto porque, nos termos do artigo 5º do Capitulo I da Portaria 996/98, de 25 de Novembro, o seu valor era determinado e, assim sendo, havia escalões de tributação emolumentar<sup>2</sup>. Quanto maior o valor do negócio entre as partes, maior o valor a pagar pelo cliente do serviço notarial.

Constata-se então que, os custos destes serviços não eram calculados no custo efectivo do serviço prestado, antes porém, sobre o valor do tráfego comercial.

Pelo exposto e impulsionado pelo ambiente globalizado, regido por padrões de eficiência na acção dos agentes, obriga-se a que o Estado proceda a uma redução dos padrões de complexidade do tráfego jurídico, sob pena da inviabilização dos esforços dos sujeitos de aumentar os seus padrões de competitividade. Até então, os administrados (cidadãos e empresas), por via de diferentes regimes emolumentares, criados no seguimento de uma lógica corporativa, viam-se “penalizados” na tributação sofrida por via destes regulamentos em actos

---

<sup>2</sup> Um outro exemplo, os aumentos de capital. Também nestes casos, o valor do acto notarial a ser pago pelas empresas era o valor do “aumento de capital” que a empresa “sofria” (alínea h), do nº 1 do artigo 1º do Capitulo I do mesmo diploma).

que pouco acrescentavam à lógica de funcionamento das suas vidas, nem tão pouco visavam a economia, a eficiência, ou mesmo a competitividade dos seus negócios, aumentavam sim, e apenas, o valor a pagar pela factura do serviço, o que, por sua vez induzia os clientes a declarar nos seus negócios valores abaixo do valor real da transacção ocorrida e, este sentido de oportunismo visava isso mesmo, pagar menos pelo serviço recebido.

Assim, e por via deste diploma, o RERN, visando a simplificação, sistematização e transparência do regime emolumentar dos registos e do notariado, é organizado por forma a, incluir num único diploma os diferentes regimes emolumentares anteriores, salientando-se: i) a definição do âmbito de incidência subjectiva – quem está sujeito a tributação emolumentar; ii) o estabelecimento de uma norma de proporcionalidade – sendo a função notarial e registral assente numa base prestacional, constituindo a tributação emolumentar a retribuição dos actos praticados e será calculada com base nos custos efectivos do serviço prestado, tendo em consideração a natureza dos actos, a sua complexidade e o valor da sua utilidade económico-social; iii) a reforma do sistema de isenções e reduções emolumentares – com excepção das isenções ou reduções de carácter estrutural, isto para, acabar com as situações de privilégio concedidas ao longo dos anos, sem justificação fundada e que atentavam contra o princípio da igualdade.

#### **b) Quanto à abertura a outros profissionais, advogados, solicitadores, etc. à prática de actos até então da exclusiva reserva dos Notários**

Em matéria de modernização administrativa, produziram-se durante as décadas de oitenta e noventa inúmeros diplomas, dispersos, que mais não serviram do que tornar ainda mais burocráticos e anacrónicos os métodos e processos da Administração Pública. No sentido de encetar uma verdadeira modernização administrativa, o Decreto-Lei nº 135/99 de 22 de Abril, “Define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa”, e mesmo antes da privatização notarial, através do Decreto-Lei nº 28/2000, de 13 de Março “Confere competência para a conferência de fotocópias às juntas de freguesia e ao serviço público de correios, CTT - Correios de Portugal, S. A., às câmaras de comércio e indústria reconhecidas nos termos do Decreto-Lei nº 244/92, de 29 de Dezembro, aos advogados e aos solicitadores”, desde que, ao fixarem os preços pelos serviços, estes não excedam, o preço da tabela resultante dos cartórios notariais (nº 1 do artigo 2º) e, começa assim por fazer um esvaziamento do serviço que até então era só do domínio e esfera do notariado público,

esvaziamento esse, aqui iniciado e verdadeiramente sentido a partir de 2006, com a publicação do Decreto-Lei nº 76-A, de 29 de Março, e;

### **c) Quanto à desburocratização**

Como uma das vertentes da simplificação legislativa, com início nas orientações da Deliberação do Conselho de Ministros nº 15 DB/89, de 8 de Fevereiro e, de modernização administrativa e de simplificação dos circuitos nos procedimentos administrativos gratuitos pelo Decreto-Lei nº 135/99 supra referido, os actos públicos notariais, sofrem essa desburocratização, pelos Decreto-Lei nº 29/2000, de 13 de Março que, “Prevê que a fotocópia simples de documento autêntico ou autenticado seja suficiente para a instrução de processos administrativos gratuitos” e pelo Decreto-Lei nº 30/2000, de 13 de Março que, “Prevê que a instrução de actos e processos dos registos e do notariado possa ser efectuada com fotocópia de documento autêntico ou autenticado, desde que conferida com o original ou documento autenticado exibido perante o funcionário que o receba.”

### **Fase dois: Implementação do sistema de concorrência**

Esta fase engloba quatro momentos importantes: d) um primeiro momento que é a concretização da privatização notarial; e) um segundo momento onde se intensificam de forma massiva a desburocratização dos actos públicos; f) um terceiro momento, o da continuação da liberalização da realização dos actos e, g) um último e quarto momento com a possibilidade das conservatórias praticarem os mesmos actos com uma certeza jurídica maior por se tratarem de serviços simultaneamente titulares e regedores.

### **d) Privatização**

Do programa do Governo para 2004 consta um plano alargado de reformas estruturais a levar a cabo na Administração Pública Portuguesa, com o propósito de a tornar mais moderna e eficiente, diminuindo o seu peso na economia, sem prejuízo da garantia do exercício das funções de soberania que pela Constituição lhe estão cometidas.

Neste âmbito, uma das medidas mais relevantes foi a privatização notarial através do Decreto-Lei nº 26/2004, de 4 de Fevereiro, que aprova o Estatuto do Notariado, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei nº 49/2003, de 22 de Agosto que aprova o Regime Jurídico do Notariado e cria a Ordem dos Notários.

Desta forma, passa o exercício da actividade notarial do regime de função pública para o regime de profissão liberal, assente no pressuposto de que o notariado constitui um dos

elementos integrantes do sistema de justiça que configura e dá suporte ao funcionamento de uma economia de mercado.

Estando assim perante o exercício de prerrogativas de poder público, com esta privatização, o Estado delega a sua autoridade nestes profissionais, que, por sua vez, e por seu intermédio, porque a eles conferiu direitos exclusivos nesses sentido, exerce a sua autoridade pública.

Porém, e é de salientar, subordina o acesso ao exercício da função notarial à existência de *numerus clausus* e à definição de um mapa notarial, com indicação do número, lugar e requisitos de instalação dos cartórios e delimitação do âmbito da respectiva competência territorial (artigo 2º, alínea d) da referida Lei nº 49/2003), e não a um verdadeiro livre acesso, como acontece em qualquer outra profissão liberal, para o qual o candidato reúna os requisitos necessários ao seu exercício.

#### **e) Intensificação massiva da desburocratização dos actos públicos**

Seguindo a mesma linha de reforma e imediatamente após a privatização notarial, alegando a promoção e o desenvolvimento da competitividade da economia, intensifica-se de forma massiva a desburocratização de actos públicos e práticas a eles inerentes.

Em 2005, cria o Governo o regime especial de Constituição Imediata de Sociedades “Empresa da Hora”, eliminando a obrigatoriedade da sua constituição por escritura pública, pelo Decreto-Lei nº 111/2005, de 8 de Julho; pelo Decreto-Lei nº 178-A/2005, de 28 de Outubro, aprova o projecto documento único automóvel (DUA), mediante a criação do certificado de matrícula que, em 2008 tornará possível a tramitação por via electrónica dos pedidos relativos a veículos através da publicação do Decreto-Lei nº 20/2008, de 31 de Janeiro.

Em 2006, com o Decreto-Lei nº 76-A/2006, de 29 de Março, o Estado “reforma” os serviços de registo e do notariado quando alega que: “actualiza e flexibiliza os modelos de governo das sociedades anónimas, adopta medidas de simplificação e eliminação de actos e procedimentos notariais e registrais e aprova o novo regime jurídico da dissolução e da liquidação de entidades comerciais.”

Talvez o mais importante diploma nesta senda de desburocratizações, com ele torna facultativas as escrituras públicas relativas a actos da vida das empresas, com excepção das situações em que se verifique a transmissão de bens imóveis; elimina a obrigação de existência de livros de escrituração mercantil nas empresas; cria-se um procedimento especial de extinção imediata e procedimentos administrativos de «dissolução e liquidação na hora» para as

sociedades comerciais; adopta uma modalidade de dissolução e liquidação oficiosa por iniciativa do Estado; modifica o regime de fusão e cisão de sociedades; prevê ainda a possibilidade da prática de actos de registo on-line; adopta medidas legislativas para a criação da certidão permanente; introduz o conceito de emolumento único e fixo de registo, e; extinguem-se as circunstâncias e competências territoriais, nomeadamente em matéria de registos.

Ainda em 2006, aprova o Regime Especial de Constituição “On-Line” de Sociedades e a «Marca na Hora», pelo Decreto-Lei nº 125/2006, de 29 de Junho. Aquele que vinha já a ser um projecto de simplificação e desburocratização continua. Tratando-se de um projecto cujo método de criação de sociedades comerciais terá um ponto de ligação óbvio ao projecto do Cartão de Cidadão, publicado em 2007, pela Lei nº 7/2007, de 5 de Fevereiro que cria o cartão de cidadão (CC) e rege a sua emissão e utilização.

Com a emissão do CC, ao cidadão são disponibilizadas funcionalidades que lhe permitem a utilização electrónica de certificados de segurança como a sua identificação e assinatura, permitindo-lhe desta forma aceder a projectos on-line disponibilizados nos serviços públicos, nomeadamente nos serviços de registo. Mais uma vez se simplificam procedimentos e se possibilita a entrada a outros actores, pessoas singulares, advogados, solicitadores e também os notários, a actos e serviços até então só do foro dos notários.

Em 2007, no propósito de concretizar novas medidas de eliminação e simplificação de actos no sector do registo comercial e dos actos notariais conexos, pelo Decreto-Lei nº 8/2007, de 17 de Janeiro, cria a Informação Empresarial Simplificada (IES), agrupando num único acto o cumprimento de obrigações legais pelas empresas, através de uma declaração única transmitida via electronicamente e, alarga ainda as competências para os reconhecimentos de assinatura, autenticação de documentos e conferência de cópias, por via electrónica, atribuídas nos termos dos Decretos-Lei nºs 20/2000, de 13 de Março e nº 76-A/2006, de 29 de Março.

Pelo Decreto-Lei nº 263-A/2007, de 23 de Julho, é criado um procedimento especial de tramitação, oneração e registo de imóveis “Casa Pronta”, neste momento apenas para imóveis urbanos, que tem dois objectivos principais: a eliminação de formalidades dispensáveis nos processos de tramitação e oneração de imóveis e, a possibilidade de realizar todas as operações e actos necessários num único balcão, perante um único atendimento - permite-se que o contrato seja celebrado na conservatória de registos, dispensando-se a escritura pública e a inerente deslocação ao cartório notarial.

As regulamentações necessárias aos procedimentos de promoção da liquidação do

IMT e da emissão e consulta da certidão *online* do registo predial e da manifestação da intenção de exercer o direito legal de preferência, ficam desde logo consagradas nas Portarias nº 794-A e 794-B/2007, ambas de 23 de Julho.

Pela Lei nº 40/2007, de 24 de Agosto (com entrada em vigor apenas a 31 de Outubro de 2007), a criação de mais um “balcão único” de atendimento presencial único, a “Associação na Hora”, que aprova um regime especial de constituição imediata de associações e, desta forma mais actos saem da esfera de actual do notário.

Ainda em 2007, e no quadro de medidas promovidas pelo Ministério da Justiça para o Programa Simplex 2007, também os Códigos do Registo Civil e o Código do Notariado são alterados pelo Decreto-Lei nº 324/2007, de 28 de Setembro, regulamentado pela Portaria nº 1594/2007, de 17 de Dezembro, contribuindo para que sejam reduzidos obstáculos burocráticos e formalidades dispensáveis nas áreas do registo civil e dos actos notariais conexos, são assim criados dois novos “balcões únicos” o «Balcão das Heranças» e o balcão «Divórcio com Partilha».

Neste sentido, e na senda destas reformas, procede-se à informatização dos serviços do Registo Civil. São abolidas as regras de competência territorial e, dispensados os cidadãos de apresentar certidões de actos ou documentos que se encontrem em bases de dados a que as conservatórias tenham acesso. Assim, permite-se que, num único balcão de atendimento, também as conservatórias do registo civil possam tramitar todos os actos e formalidades objecto de procura dos clientes destes serviços.

Em 2008, Ainda na concretização do Programa Simplex e do Plano Tecnológico, e na sequência da criação de outros balcões únicos, cria-se também o balcão «Sucursal na Hora» e desta forma passa a ser possível a uma entidade com sede no estrangeiro criar no mesmo dia uma sucursal em Portugal (Decreto-Lei nº 73/2008, de 16 de Abril).

Com o Decreto-Lei nº 116/2008, de 4 de Julho, completa-se o ciclo de criação de balcões únicos, adoptando medidas de simplificação, desmaterialização e eliminação de actos e procedimentos, agora e finalmente no âmbito do registo predial e actos conexos a poder ser titulados a partir de 1 de Janeiro de 2009.

Estando já em funcionamento os balcões de atendimento únicos de «Empresa na hora», «Casa pronta», «Marca na hora», «Associação na hora», «Divórcio com partilha» e «Heranças» e o balcão do «Documento único automóvel», nas conservatórias de registo, havendo já sido eliminadas as formalidades desnecessárias e, tendo sido já adoptadas medidas nos sectores do registo comercial, registo automóvel e registo civil, são agora promovidas também no registo predial e actos conexos, as medidas necessárias à eliminação da

obrigatoriedade de celebração de escritura pública para actos da vida societária, da existência de livros de escrituração mercantil, a simplificação dos regimes de fusão, da cisão, da transformação, da redução de capital, da dissolução e da liquidação das sociedades.

Sendo já numerosos os serviços disponibilizados no sector da justiça através da Internet, vem este diploma completar este ciclo de balcões únicos e disponibilizar também *online* para o registo predial e actos conexos, um conjunto de serviços mais simples e promover a criação de preços claros e transparentes.

Neste diploma ainda, o Governo vai mais longe na intenção da desregulamentação e desburocratização. Ao criar um outro balcão único, no âmbito do registo predial on-line, para a autenticação de documento particular e depósito electrónico de documentos, tornando facultativas as escrituras públicas de compra e venda, constituição e modificação de mútuo com hipoteca, a habilitação de herdeiros e partilha por óbito, etc., retira mais actos do foro dos notários.

Ainda com o Decreto-Lei n.º 247-B/2008, de 30 de Dezembro, “Cria e regula o cartão da empresa e o Sistema de Informação da Classificação Portuguesa de Actividades Económicas (SICAE) e adopta medidas de simplificação no âmbito dos regimes do Registo Nacional de Pessoas Colectivas (RNPC), do Código do Registo Comercial, dos procedimentos simplificados de sucessão hereditária e divórcio com partilha, do regime especial de constituição imediata de sociedades («empresa na hora») e do regime especial de constituição online de sociedades comerciais e civis sob forma comercial («empresa on-line»), do regime especial de constituição imediata de associações («associação na hora») e do regime especial de criação de representações permanentes em Portugal de entidades estrangeiras («sucursal na hora»)”

Também no decurso do ano 2009, se concretizam medidas que complementam as que já vêm sido objecto de mudança, assim, através dos seguintes diplomas:

Decreto-lei n.º 122/2009, de 21 de Maio, possibilita que o procedimento especial de transmissão, oneração e registo imediato de prédios urbanos designado «casa pronta» possa também ser utilizado para as transacções de operações imobiliárias relativas a prédios rústicos e mistos, bem como, prédios urbanos fraccionados ou emparcelados. No seu artigo 16.º alarga ainda a área de competência dos cartórios notariais de competência especializada e na sua reestruturação contempla que estes possam tramitar qualquer outro serviço ou procedimento prestado pelos serviços do registo do IRN, I.P.;

Decreto-Lei n.º 185/2009, de 12 de Agosto, entre outras medidas de clarificação relativas às sociedades, vem este diploma adoptar ainda medidas de simplificação do regime de

fusões e cisões já encetadas no Decreto-Lei nº 76-A/2006, de 29 de Março.

Numa tentativa de ir mais longe, reduzindo prazos e custos, e, passa ainda a criar condições para a disponibilização de modelos electrónicos de projectos de fusão ou cisão, modelos esses, uma vez preenchidos e assinados digitalmente podem ser enviados de forma imediata electronicamente aos serviços de registo, permitindo com isto às empresas poupar 50% do valor cobrado ao balcão das conservatórias de registo comercial através da utilização dos serviços online no portal «www.portaldaempresa.pt»;

Em 2010 e com a Portaria nº 67/2010, de 03 de Fevereiro, amplia o âmbito de aplicação do procedimento delineado no Decreto-Lei nº 263-A/2007, de 03 de Fevereiro, a outros negócios jurídicos que impliquem a transmissão, oneração e registo de prédios em atendimento presencial único, aos negócios jurídicos de doação e de permuta de prédios, com entrada em vigor imediata.

Neste sentido, o Estado, em certa medida, concorre com os notários, agora privados, num serviço que até então estava apenas e só na sua esfera de competência. Os Serviços dos Registos, não só têm acesso directo às bases de dados do Registo Civil (SIRIC), do Registo Predial (SIRP), do Registo Comercial (SIRCOM), do Registo Automóvel (DUA), dos Serviços de Finanças, como praticam tabelas de emolumentos mais baixos dos aprovados para os Notários.

#### **f) Continuação da Liberalização da realização dos actos**

A par da desburocratização caminha a liberalização e, os mesmos diplomas concedem duas aberturas distintas, por um lado simplificam a tramitação dos actos, desburocratizando e por outro, concedem a outros actores a intervenção na sua realização.

Iniciadas as reformas do sector em 1995 com o novo Código do Notariado (CN), através da introdução de medidas de simplificação, desformalização e desburocratização de actos, foram num crescendo, alargando o campo de acção da prestação e fornecimento destes serviços a outros actores: advogados, solicitadores, Câmaras de Comércio e até Juntas de Freguesia, Conservatórias de Registo, para além dos Notários, claro está.

No domínio da autenticação de documentos e do reconhecimento simples e com menções especiais de assinaturas em documentos, presencial e por semelhança, permite que, para além dos notários, possam também, a partir deste momento, praticar este tipo de actos, os advogados, os solicitadores, as câmaras de comércio e indústria e as conservatórias (artigo 38º, nº 1, do Decreto-Lei nº 76-A/2006);

Pelo artigo 19º do Decreto-Lei nº 8/2007, de 17 de Janeiro, vêm-se reforçadas estas

competências, visando a possibilidades da tramitação destes actos por via *online*;

Na área do registo de automóveis, promove-se a autenticação electrónica dos actos de registo automóvel. Via *online*, também a advogados, solicitadores e notários podem fazê-lo (Portaria nº 1050-A/2007, de 31 de Agosto);

A tramitação de pedidos on-line de constituição de sociedades pode ser efectuada, para além dos notários, por advogados e solicitadores (nº 1, do artigo 7º do Decreto-Lei nº 125/2006, de 29 de Junho);

As escrituras públicas de compra e venda de bens imóveis, de mútuo com hipoteca e hipoteca, passam a ser também tramitadas pelas Conservatórias de Registo Predial (nº 1, do artigo 4º, do Decreto-Lei nº 263-A/2007, de 23 de Julho);

Constituição imediata de Associações, a sua tramitação passa a ser também da competência das Conservatórias de Registo (artigo 3º da Lei nº 40/2007, de 24 de Julho);

Escrituras de Habilitação de Herdeiros; Habilitação de Herdeiros, Partilha e Registos e Partilha do património Conjugal passam a ser também da competência das Conservatórias de Registo Civil (artigo 210-A e seguintes do Decreto-Lei nº 324/2007, de 28 de Setembro);

A aquisição imediata de «marca na hora» passa a ser disponibilizada nas Conservatórias de Registo (artigo 3º do Decreto-Lei nº 318/2007, de 26 de Setembro);

De entre todas as medidas encetadas nesta tomada de liberalizações, a mais significativa será, em nosso entender, aquela que aconteceu em 2008. Neste ano, é criado um balcão em sede de registo predial que verdadeiramente liberaliza os actos notariais, o balcão “Predial On-Line”, pelo Decreto-Lei nº 116/2008, de 4 de Julho.

Através de um Documento Particular Autenticado (DPA) e Depósito Electrónico de Documentos, os advogados, solicitadores, Câmaras de Comércio, notários e conservatórias, passam a poder praticar e, obrigatoriamente promover, actos relativos a bens imóveis, ou seja, passam a realizar “escrituras” através de um documento particular.

No entanto, existe uma particularidade, todos estes actores podem promover os registos dos bens dos escritos que titularem, porém, só as conservatórias de registo podem efectivamente registar, por outras palavras, todos são “tituladores”, porém, só as conservatórias são “registadores”.

### **g) Possibilidade das conservatórias praticarem os mesmos actos com uma certeza jurídica maior**

Acompanhando estas alterações, quer ao nível da desburocratização dos actos, quer ao nível da sua liberalização, está o aumento progressivo das competências das conservatórias.

Este aumento de competências é não só dos serviços, como também, dos funcionários.

Relativamente às competências dos serviços elas são aumentadas na medida em que, o seu campo de acção é mais abrangente. Se antes da liberalização a sua área de actuação se cingia à feitura de registos, após a liberalização passa a ser também a de titulares de registos. As escrituras e actos que até então eram apenas e só do foro dos Notários passam assim a ser praticados também nestes serviços por via dos “balcões únicos” de atendimento.

Nestes balcões de atendimento, em conservatórias, e só nelas, em todas as áreas de registo (notariado, civil, predial, comercial e automóvel), a tramitação e registo dos bens é imediato, no próprio dia em que o acto se pratica. Isto quer dizer, que, embora a sua feitura implique ou envolva a promoção, liquidação e cobrança de impostos ou, a obtenção de certidões de outros serviços da Administração Pública, ao utente destes serviços é garantido que, após a realização do acto, o registo dos bens em seu nome fica feito nesse dia.

Os outros actores, notários, advogados, solicitadores, etc., que são também «entidades com competência para praticar actos relativos a imóveis por escritura pública ou documento particular autenticado passam a estar obrigadas a promover o registo predial do acto em que tenham intervenção (...)» não a efectuá-lo. Assim, também para eles, que actuam igualmente em regime de balcão único «é criado um elemento de segurança adicional para os serviços disponibilizados nestes «balcões únicos». E, «a realização de um depósito electrónico dos documentos relativos ao acto praticado por documento particular autenticado, cuja consulta substitui, para todos os efeitos legais, a apresentação perante qualquer entidade pública ou privada do documento em suporte de papel.» Decreto-Lei nº 116/2008, de 4 de Julho.

A diferença entre os serviços realizados pelas conservatória e os outros actores, também eles titulares, é a de que, só as conservatórias podem efectivamente fazer o registo dos bens, quer sejam titulados por escrito particular ou por escritura pública. Aos outros actores apenas é reservado o direito de promover, de pedir o registo junto de uma conservatória. Registo esse que pode não dar entrada, em conservatória de registo, no próprio dia da sua feitura.

É por esta via de razões que, a feitura destes mesmos actos em Conservatória de registos, conferem ao utente destes serviços uma certeza jurídica maior dos actos que praticar.

A par destas competências dos serviços, vão acontecendo também aumentos de competências aos officios de registo (ajudantes e escriturários), permitindo com elas uma capacidade de resposta acrescida por parte dos serviços em actos que até então eram apenas acometidos aos conservadores.

São vários os diplomas onde podemos ver claramente definidos esses poderes. Eles

estão vertidos no n.º 1 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março: “(...), os conservadores, os oficiais de registo, (...) podem fazer reconhecimentos simples e com menções especiais, presenciais e por semelhança, autenticar documentos particulares, certificar, ou fazer e certificar, traduções (...)”;

No n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 178-A/2005, de 28 de Outubro: “O acto requerido deve ser praticado de imediato pelo funcionário do atendimento (...)”, isto porque “(...) alarga-se o conjunto de actos que pode ser praticado pelos ajudantes e escriturários das conservatórias no registo automóvel, desconcentrando assim competências até então cometidas ao conservador e permitindo que a resposta aos pedidos do interessado possa ser o mais imediata possível.”

Pelo n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 40/2007, de 24 de Agosto: “Recusa de titulação -O conservador ou o oficial de registo deve recusar a realização do acto (...)”;

E ainda no n.º 1 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 324/2007, de 28 de Setembro: “Elaboração dos assentos e oposição do nome do funcionário - Os assentos podem ser lavrados pelo conservador ou por oficial de registos.”

## **2 - A introdução de mecanismos de mercado na reforma notarial**

Pudemos verificar que, até 1999 apenas e só o Estado, através da DGRN fornecia serviços públicos da área do notariado. Desde então, quer a instituição, quer os serviços sofreram transformações. A instituição passou de direcção-geral a instituto público e, nesse sentido, passa a integrar a administração indirecta do Estado. Esta mudança não será uma questão de organização das estruturas competitivas. Passamos a ter um Instituto Público capaz de ter uma atitude de maior flexibilidade. «As mudanças organizativas introduzidas, orientadas por critérios de racionalização funcional vêm permitir alcançar maior eficiência no funcionamento e melhor capacidade de resposta por parte dos serviços. (...) a prestação de serviços notariais e registrais céleres e de qualidade, que traduzam um contributo efectivo para o bem-estar dos cidadãos e para a competitividade das empresas, exige que a DGRN disponha das condições indispensáveis ao eficiente exercício das funções que lhe estão atribuídas, designadamente no domínio da gestão eficaz dos recursos financeiros e humanos e do desenvolvimento de soluções informáticas adequadas às novas exigências.» Decreto-Lei n.º 87/2001, de 17 de Março. E, neste sentido, foram criadas diversas plataformas virtuais, ou balcões únicos.

Estas mudanças, têm reflexo nos pensamentos de Araújo (1993) para quem a reforma administrativa constitui mais um processo de mudança, destinado a ajustar as estruturas e o

funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado.

Refletem-se ainda nos pensamentos de Rocha (1995) quando diz que esta reforma, envolve mudanças de estruturas administrativas, redução do sector público e da intervenção do Estado, flexibilização da gestão e alteração de processos e novo relacionamento entre a Administração e os cidadãos, agora clientes e consumidores dos serviços públicos.

E ainda nos de Wright (1997) sobre a nova concepção da gestão, onde, a eficiência reside em unidades mais pequenas, mais descentralizadas, mais flexíveis, mais especializadas e mais autónomas são críticas também, não à reforma administrativa em si, mas à burocracia administrativa.

Por forma a, tornar concretizáveis as medidas necessárias à privatização notarial e à implementação do sistema de concorrência, ou seja, das mudanças ao nível dos serviços, são tidas em consideração os pressupostos em que a *public choice* se baseia, assim, assume-se que os indivíduos: i) são auto-interessados, ou seja, têm as suas próprias preferências; ii) são racionais e; iii) maximizam as suas escolhas, isto é, dentre as alternativas disponíveis, um indivíduo pensa ter o mais alto benefício, medido pelas suas preferências (Mueller, 1979).

Assenta ainda esta teoria de que a organização e fornecimento de serviços públicos não tem, necessariamente, de ser, um monopólio público (Ostrom & Ostrom, 1999). Enquanto unidade de consumo, ao Estado caberá planear o que produzir, as fontes de financiamento necessárias e o controlo da produção e fornecimento dos serviços e, aos privados, enquanto unidades de produção, caberá a sua produção e distribuição Ostrom e Ostrom (1999).

De facto, a privatização do serviço dos notários consistiu nisto mesmo. A produção e fornecimento dos serviços públicos do notariado foram entregues a entidades privadas. Encetadas que foram estas reformas, culminaram efectivamente em 2004 na Privatização Notarial. E, porque a reforma foi feita a pensar nos benefícios oferecidos aos cidadãos, desta forma, passam a estar disponíveis no mercado, diferentes prestadores de serviço.

Como se encontrava decorrido o prazo para a transformação dos cartórios públicos em cartórios privados e, face à inexistências de interessados para a sua instalação e abertura em todo o território, em 2006 a desburocratização de actos notariais continua, alargando o campo de acção a outros actores (advogados, solicitadores, Câmaras de Comércio, etc.), também eles unidades de consumo.

Persistindo ainda em 2007 cartório públicos, são estes cartórios integrados nas

Conservatórias de Registo da área do respectivo município e, a concretização do princípio do «balcão único», que permite a prática de actos de registo e notariado num único local, iniciado em 2005 persiste e, assistimos hoje através deles a uma concorrência de serviços, quer estes sejam prestados por privados, quer por serviços públicos.

Em nosso entender, a reforma notarial, apresenta uma novidade, prevêem-se desde logo na lei, contrapartidas pela transição para o modelo privado, em cartório, que, pela sua localização não produzissem rendimentos suficientes para cobrir os encargos do notário e a garantia de uma remuneração mínima assegurada (nos termos do artigo 61º do Decreto-Lei nº 27/2004, de 4 de Fevereiro, que cria a Ordem dos Notários). O que de facto se vem a verificar, é que, as condições existentes num país em que as assimetrias socioeconómicas são tão díspares, não tornam atractivas as condições para a privatização em concelhos de reduzido volume de actos e de baixo poder económico.

Expostas que foram as formas de governação e os mecanismos de mercado, que em nosso entender se aplicaram neste sector, relembramos o leitor para a nossa pergunta de investigação: Que factores determinaram a decisão dos notários públicos em se privatizarem na prestação de serviços públicos.

**3 – As Falhas do modelo** - Quais os condicionalismos que determinam a escolha do agente optar pelo privado.

Revista a literatura sobre os mecanismos de governação que, em nossa opinião se aplicam a este sector, vertidos que estão nestes dois capítulos, trata a etapa seguinte, da recolha e análise dos dados relacionados, conforme estrutura que será definida, a partir do tema, da problemática e das hipóteses de trabalho.

Tal como explanado nestes capítulos, o mercado, como mecanismo de governação, surge como alternativa à produção e fornecimento de bens e serviços públicos. Desta forma, permitem inclusive uma inovação num órgão de soberania do Estado, o Ministério da Justiça. “Na verdade, é a primeira vez que no nosso país uma profissão muda completamente o seu estatuto, passando do regime da função pública para o regime de profissão liberal” (Decreto-Lei nº 26/2004, de 4 de Fevereiro). Isto é, o mesmo profissional que num dado momento exerce a sua actividade enquanto funcionário público, sujeito a regras e procedimentos instituídos superiormente, subordinado a uma cadeia hierárquica perfeitamente definida, no momento seguinte, passa a exercer as mesmas funções, como profissional liberal sujeito às regras do mercado.

Dotado o exercício desta actividade de prerrogativas de poder público, considera-se

que o Estado, não tendo necessariamente de a exercer, pode privatizá-la e, delegando a sua autoridade numa outra entidade, neste caso externa, “consagra-se uma nova figura do notariado latino, de notário, que reveste uma dupla condição, a de oficial, enquanto depositário de fé pública delegada pelo Estado, e a de profissional liberal, que exerce a sua actividade num quadro independente (...) (Decreto-Lei nº 26/2004, de 4 de Fevereiro)”, pois, a estes profissionais confere direitos exclusivos nesse sentido.

Da análise à legislação produzida desde 1995 a esta parte, pudemos verificar que os Governos se focaram de forma progressiva nas desburocratizações, desconcentrações e desregulamentação das actividades e do próprio sector dos Registos e do Notariado, que culminaram com a introdução de mecanismos de mercado vindos da *Public Choice*, na privatização notarial. Alegou-se para isso que “Com esta reforma, a actividade notarial não só ganha ainda maior relevância, pelo apelo constante ao delegatário da fé pública, consultor imparcial e independente das partes, exercendo uma função preventiva de litígios, mas também vê abrirem-se perante si novos horizontes, num espaço económico baseado na concorrência” (Decreto-Lei nº 26/2004).

Depois de apresentados os mecanismos de governação que, em nosso entender se aplicam à produção e fornecimento dos serviços dos registos e do notariado e, acontecida a privatização notarial, é necessário explicar a motivação destes profissionais pela opção entre hierarquia e mercado.

Podemos verificar que, nos termos da lei que prevê a privatização (Lei nº 49/2003), existem prerrogativas que podem ferir, em certa medida, o espírito da concorrência. Desde logo se subordina o acesso ao exercício da função notarial à existência de *numerus clausus* e à definição de um mapa notarial, com indicação do número, lugar e requisitos de instalação dos cartórios e delimitação do âmbito da respectiva competência territorial (artigo 2º, alínea d) da Lei nº 49/2003, de 22 de Agosto), e não a um verdadeiro livre acesso, como acontece em qualquer outra profissão liberal, para o qual o candidato reúna os requisitos necessários ao seu exercício.

Estabelece um regime de opção para os notários em funções, segundo o qual poderão optar pela transição para o novo regime de notariado, com a definição de um direito de preferência, de manter o lugar nos respectivos cartórios mediante atribuição de licença, ou, pela integração noutra serviço público, nomeadamente, serviços das conservatórias de registos (alíneas o) e p) do artigo nº 2 da Lei nº 49/2003). Ou seja, podem os notários públicos, mediante estas condições, optar sem receio pela privatização, isto porque, mesmo optando pela privatização terão sempre o direito de regresso à função pública.

Alegando ainda, a enorme complexidade da reforma a encetar, é estabelecido um regime transitório de dois anos, período durante o qual, coexistiriam notários públicos e privados, e simultaneamente permitiria aos notários, optar pelo modelo privado, ou, manter o vínculo à função pública, sendo nesse caso integrados desde logo em conservatória de registos.

Outra das contrapartidas de motivação à opção pela privatização, pela transição para o modelo privado, em cartório, que, pela sua localização não produza rendimentos suficientes para cobrir os encargos do notário, a garantia de uma remuneração mínima assegurada (Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de Fevereiro). Para tanto, essas comparticipações serão realizadas através do fundo de compensação inserido no âmbito da Ordem dos Notários (Decreto-Lei n.º 27/2004, de 4 de Fevereiro).

Fundo de compensação esse, cuja finalidade, é a manutenção da equidade dos rendimentos dos notários (artigo 54.º), constituído por comparticipações devidas pelos notários (alínea a) do artigo 55.º) com carácter obrigatório (n.º 1 do artigo 57.º). Isto é, para esse fundo de compensação, os notários contribuem obrigatoriamente com uma comparticipação ordinária equivalente a 1% do montante mensal dos honorários cobrados (n.º 1 do artigo 57.º) e, com uma comparticipação extraordinária, tendo por base uma percentagem sobre os honorários cobrados (n.º 2 do artigo 57.º) a fim de permitir que, os notários de cartórios deficitários tenham direito a uma prestação de reequilíbrio (n.º 1 do artigo 61.º).

Para além do direito de opção por um dos modelos (privado ou público), caso a opção seja a do modelo privado, são-lhes concedidas ainda duas possibilidades; i) a possibilidade ao benefício de uma licença sem vencimento pelo período máximo de cinco anos (n.º 4 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de Fevereiro), prorrogada por mais três anos nos termos do artigo 161.º da Lei n.º 3-B/2010 de 28 de Abril; ii) a possibilidade de regresso a todo o tempo durante esse período (n.º 5 do artigo 107.º), com garantia do direito à integração em conservatória dos registos.

E ainda na prossecução do interesse público e, porque estes profissionais assumem uma dupla condição, a de oficiais, enquanto delegatários de fé pública e de profissionais liberais (Decreto-Lei n.º 27/2004), o acervo documental existente nos cartórios notariais abrangidos pelo processo de transformação, são transferidos (a título gratuito) para o notário que suceda na titularidade do mesmo (artigo 121.º do referido D.L. n.º 26/2004).

Podemos então afirmar que lhes foram criadas as condições necessárias para o exercício da actividade em quase monopólio, isto porque, antes da privatização haviam sido introduzidos mecanismos de simplificação na certificação de actos, admitindo formas

alternativas de atribuição de valor probatório a documentos. Para tanto, à prática destes actos haviam sido autorizados novos actores: Conservatórias de Registo, Advogados, Solicitadores, Câmara de Comércio e até Juntas de Freguesia e CTT.

Acontecida a privatização em 2004 e, após terem sido criadas as condições e, fornecidos os instrumentos legais para a mudança, verificamos que nem todos os notários optaram pela privatização. Mesmo funcionando em quase monopólio algumas vagas ficaram por preencher e, permanecem os dois modelos de governação: hierarquia e mercado em funcionamento simultaneamente.

Encontram-se ainda disponíveis em 2011, 120 licenças para atribuição de instalação de cartórios notariais num total de 113 municípios<sup>3</sup>.

Os agentes, ao serem racionais e perceberem que o sector público lhes oferece mais garantias de subsistência, não parecem optar pela privatização.

Três anos volvidos após a privatização notarial e, findo o período previsto de transição para o novo regime de notariado (artigo 106º do Decreto-Lei nº 26/2004), face à permanência em diversas localidades, de cartórios notariais públicos, que não tendo sido absorvidos pela privatização, eis que, se mostra necessário incorporá-los nas conservatórias de registos (Portaria nº 237/2007, de 08 de Março), como previsto (artigo 38º do Decreto-Lei nº 87/2007, de 17 de Março), e assim assegurar a prestação de um serviço público em localidades onde a privatização não aconteceu efectivamente.

Assim, verifica-se que o Estado se obriga a dar continuidade a um serviço público que antes só por si era produzido e fornecido apesar de ter sido objecto de privatização. Pensamos nós que esta obrigação resulta da inerente *função de soberania* que ao Estado cabe.

O que explica essa decisão. Em nossa opinião, a decisão dos agentes nesse conflito de escolha explica-se através de um *trade-off* entre segurança/racionalidade.

- Segurança: é a possibilidade de continuar no sector público para toda a vida;
- Racionalidade: consiste em ir para o mercado e aproveitar a possibilidade de ganhar muito dinheiro.

Constatado o facto, da privatização não ter acontecido em todo o território e, tomadas as necessárias medidas por forma, a incluir esses cartórios no sector público até então seu detentor, eis que as desconcentrações, desregulamentações e desburocratizações continuam e, a par dos notários aparecem autorizados ao exercício das actividades até então apenas e só do seu foro de actuação, as Conservatórias de Registo, os Advogados e Solicitadores e as Câmaras

---

<sup>3</sup> Nos termos do Aviso nº 1434/2011 de 14 de Janeiro, do IRN, publicado no Diário da República, 2ª série, nº 10.

de Comércio.

Nessa intenção pela melhoria da prestação dos serviços públicos deste organismo pela introdução de mecanismos de mercado, tornava-se ainda necessário proceder a um alargamento destas competências a outros profissionais, por forma a, promover a concorrência na prestação e fornecimento destes serviços. Concorrência esta, entre sector público e sector privado e, simultaneamente entre privados entre si. Isso mesmo aconteceu logo em 2005 com o início das plataformas virtuais. No sector público aparecem na figura de “Balcões Únicos” a funcionar em Conservatórias de Registos e, nos restantes profissionais liberais através de “sítios” na internet.

Eliminando a competência territorial das Conservatórias de Registo, qualquer acto de Registo (civil, comercial, predial, automóvel) e também agora os actos notariais, pode ser praticado em qualquer conservatória, independentemente da localização física ou residência dos interessados, para tanto, permite-se também que os oficiais de registos possam praticar actos de registo civil, evitando assim a concentração de competências no conservador e criam-se condições para que sejam efectivamente exercidas funções de gestão do pessoal das conservatórias.

Actualmente, com os serviços de “balcão únicos” a funcionar nos serviços de registo assistimos a novos conceitos de conservatórias, e a título de exemplo, antes, onde apenas se podiam requerer actos de registo civil, podem ser hoje requeridos actos de notariado nos balcões «Herança», «Divórcio com partilha» e «Documento particular autenticado», para além de outros serviços como reconhecimentos de assinatura, autenticação de documentos, traduções, etc.

Neste sentido, o Estado, concorre com os notários, agora privados, num serviço que até então estava apenas e só na sua esfera de competência. Os Serviços dos Registos, não só têm acesso directo às bases de dados do Registo Civil (SIRIC), do Registo Predial (SIRP), do Registo Comercial (SIRCOM), do Registo Automóvel (DUA), dos Serviços de Finanças, como praticam tabelas de emolumentos mais baixos dos aprovados para os Notários.

Efectivamente, hoje verifica-se que o «domínio» de actuação dos notários foi liberalizado, e que, ao cidadão verdadeiramente se potencia a escolha pelos serviços/actores que melhor o irão assessorar e, mais confiança, celeridade e segurança lhes transmitem. Em nossa opinião está implementada a escolha pública.

**CAPÍTULO III**  
**METODOLOGIA**

## 1 – Objectivo e âmbito de estudo

Apresentados que foram, os mecanismos de governação que em nosso entender, se aplicam à prestação dos serviços públicos fornecidos pela Instituição dos Registos e do Notariado, assentes na teoria da *Public Choice* e, efectuada num primeiro momento a privatização notarial no País em 2004, é objectivo deste trabalho elaborar um estudo sobre a privatização actual, porque, urge entendermos hoje, o motivo e os factores que determinaram a decisão dos notários públicos em se privatizarem na prestação de serviços públicos, uma vez que, se assume que, a privatização e a liberalização do sector traz benefícios aos cidadãos.

Alterada que foi a organização do sistema produtivo deste sector, até então assente em pressupostos da tradicional cadeia hierárquica, para um sistema de mercado, onde é dada a primazia à concorrência e à livre escolha do cidadão pelo agente a quem quer e deseja comprar o serviço (assente em pressupostos de a qualidade, eficiência, eficácia, etc.), nos deparamos com uma heterogeneidade de situações, nas decisões destes profissionais nessa tomada de decisão ao longo de todo o território nacional, uma vez que, foi o nosso estudo realizado a nível concelhio.

Com esse objectivo, foi utilizado o método indirecto de recolha de dados através da consulta às plataformas de informação do Sistema de Informação das Estatística da Justiça - Direcção-Geral de Política da Justiça (SIEJ-DGPJ) e do Anuário das Estatísticas Regionais (AER) do Instituto Nacional de Estatística (INE), relativos ao ano 2009. E, como resultado das nossas pesquisas pudemos constatar que, ainda que funcionando em quase monopólio, coexistem diferentes situações de governação que resultam da combinação entre situações de monopólio e concorrência de mercado.

Desta forma e, assentes em toda a informação recolhida, pretendemos entender onde está o raciocínio dos agentes, o que explica as suas decisões individuais, porque abandonar um sistema de emprego público, onde auferiam um rendimento certo a bem remunerado, pela opção de exercer essas mesmas funções por conta própria, enquanto profissional liberal e entrar em concorrência com os demais profissionais que passam a ser seus concorrentes.

Acompanhando a evolução do que foi a progressão da aplicação de mecanismos de mercado ao Sector dos Registos e do Notariado, teoria essa, que defende serem as estruturas de mercado a melhor opção para a maximização da utilidade dos recursos e da escolha do cidadão, onde também existe, a ideia superior de que as melhores soluções se encontram em ambientes de concorrência. Identificamos assim, no nosso estudo, duas alternativas de produção e fornecimento de serviços públicos inerentes às estruturas de mercados (Monopólio: controlo absoluto sobre a produção e fornecimento de todos os serviços –

monopólio público ou privado; Competição: competição privada ou competição mista). E, nestas duas alternativas, reside a nossa questão de partida, pois que, uma vez introduzidas, o cidadão passa a ter opção na escolha do serviço/agente a quem recorrer para satisfazer o seu pedido/necessidade. Opção essa que contempla as relações qualidade/preço, eficácia/eficiência, celeridade/segurança confiança/comodidade e, na vida do cidadão isso faz toda a diferença, então:

Que factores determinaram a escolha dos notários públicos em se privatizarem na prestação de serviços públicos.

Neste sentido, tentamos estabelecer as relações de casualidade entre as nossas variáveis dependentes e as nossas variáveis independentes. Isto porque, os agentes são racionais e as decisões de privatização não são aleatórias. Logo, vamos analisar, onde a privatização tem maior incidência e assumir que essas são as melhores condições.

Dessa forma, estabelecemos como variáveis dependentes as quatro estruturas de mercado (monopólio; monopólio privado; competição privada; competição mista) e, como variáveis independentes, cinco dimensões de análise, cujas características variam de acordo com o ambiente, o tipo, natureza e complexidade dos serviços prestados e, os destinatários destes serviços:

- a) O tamanho do mercado – tomando como dimensões a população e o número de actos praticados;
- b) A procura de actos civis – considerados nesta dimensão os número de divórcios, número de casamentos e extracto populacional de indivíduos com mais de 65 anos;
- c) A procura de actos empresariais – número de empresas e número de organizações sem fins lucrativos;
- d) A procura de actos imobiliários – que se prende com o valor médio das casas, o número de contratos (escrituras) lavrados e o número de fogos de habitação novos;
- e) Como variável de Controlo – o Rendimento *Per Capita*.

## **2 - Modelo de análise e hipóteses de trabalho**

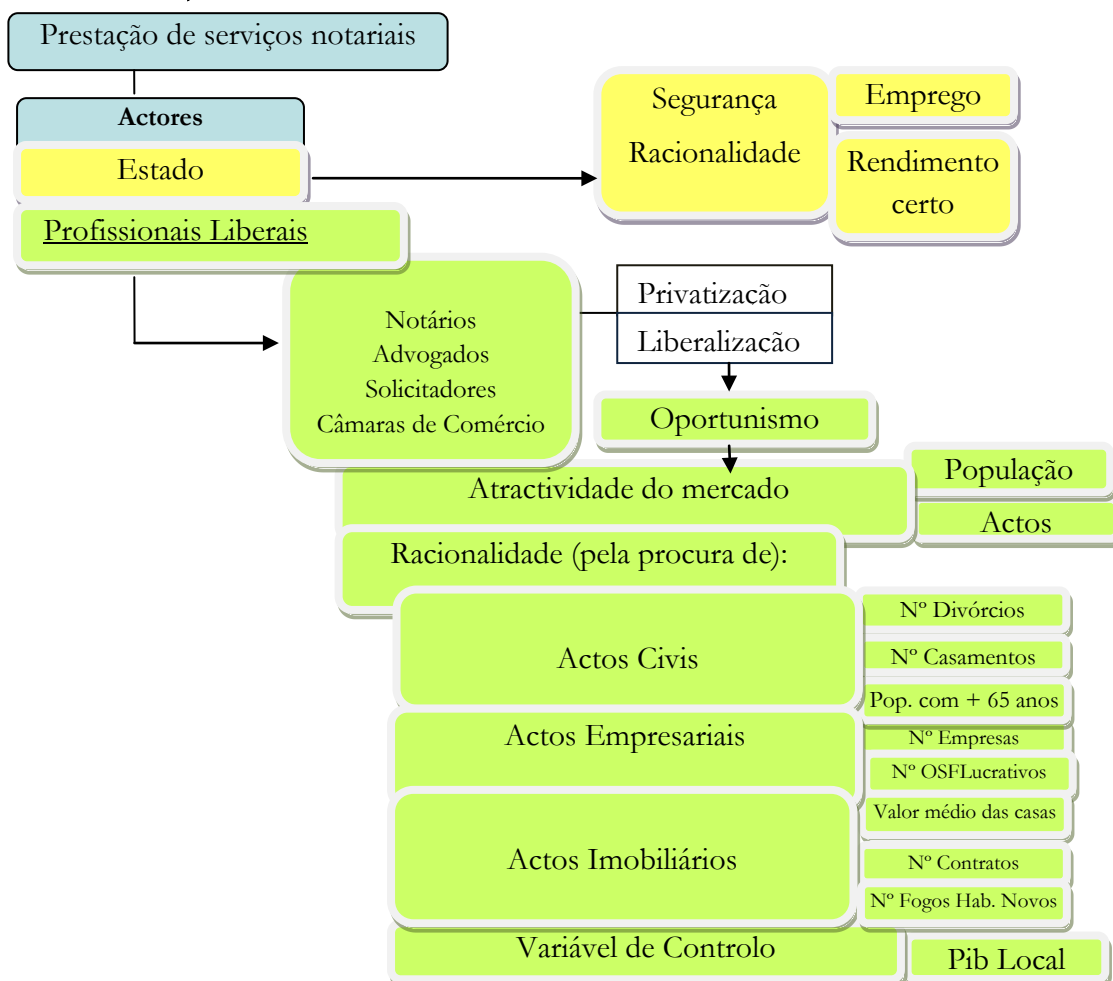
Tendo por objectivo operacionalizar o nosso modelo de análise, procedemos já, num primeiro momento a um enquadramento do tema sobre a clássica alternativa entre hierarquia e mercado na produção e fornecimento de bens e serviços públicos e, posteriormente tentaremos explicar, que factores terão determinado a decisão dos notários públicos em se

privatizarem na prestação de serviços públicos, isto porque, realçamos, em nosso entender, o raciocínio dos agentes nesta decisão, passa por um *trade-off* entre segurança e racionalidade e os impactos que decorrem, obviamente, desta decisão e, o mercado, segundo a teoria da *Public Choice* é a forma mais eficiente de fazer serviço público.

Tendo já sido referidos também as condições em que estes profissionais partiram para o seu processo de escolha, as vantagens e desvantagens oferecidas no momento e processo de privatização dos serviços, bem como, a introdução posterior de outros agentes na sua esfera de actuação (Conservatórias de Registo, Advogados, Solicitadores e Câmaras de Comércio), centra-se o nosso estudo na análise dos factores que a nível concelhio poderão ter influenciado o processo de decisão na escolha dos notários públicos.

Expostos os argumentos em que baseamos a nossa opinião, identificados que foram os actores agora em exercício, definimos o nosso novo modelo de análise, que passamos a apresentar (Figura 4):

**Figura 4 – Os serviços após a privatização e liberalização (modelo de análise)**



Fonte: Elaboração própria

No nosso modelo, pretendemos clarificar que, face às estruturas de mercado que vimos a identificar (monopólio vs competição) e que, em nosso entender, são os que se aplicam a este sector, são por conseguinte, aqueles, nos quais, na nossa investigação optamos por nos concentrar. Isto porque, em nosso entender também, os factores que determinaram a decisão destes profissionais na opção de se privatizar na prestação de serviços públicos, se prende com o *trade-off* segurança/razionalidade, aqui expressa através de mecanismos de comunicação e controlo (autoridade e concorrência) e com o sentido de serviço público, onde o cidadão é o centro das atenções, que, como pudemos atrás explanar através da revisão de literatura, tem tido por parte da comunidade científica merecido interesse.

Não sendo a privatização de serviços públicos, um mecanismo novo na administração pública, neste sector do Estado, detentor que é de poder e autoridade público, sim, foi algo de novo. E, como à partida, a decisão pela privatização se afigurava como garantida por parte dos agentes e, quando, garantidas pareciam estar as condições para ela se realizar, fomos encontrando, ao longo do nosso estudo uma realidade diferente. A decisão pela privatização teve por parte dos agentes nela envolvidos (conservadores e notários) um comportamento heterogéneo e, em nosso entender também, esse comportamento se prende com factores externos que variam muito de concelho para concelho.

Querendo então estudar quais os factores que estiveram na base da decisão destes profissionais em se privatizarem na prestação de serviços públicos e, tomadas em consideração a realidade socioeconómica de cada concelho, de que forma, as medidas tomadas, propiciam ou condicionam o uso de estruturas competitivas em alternativa ao tradicional mecanismo de governação, a hierarquia e, conseqüentemente, a decisão dos agentes.

Conhecendo o ambiente em que estes profissionais operam, qual o nicho de mercado e quais os seus concorrentes e, escolhida a nossa unidade de análise, mostra-se-nos necessário elencar os factores externos, que estão na base para a influência e determinação na decisão dos notários em se privatizarem na prestação de serviços públicos. Pelas mãos do legislador sabemos quais são, exactamente, os actos que cada profissional pode praticar, qual a sua competência territorial e os seus limites de competência funcional, conforme explanado nos Decretos-Lei nºs 207/1995 (Código do Notariado), 76-A/2006 (diploma importante da 1ª fase da desburocratização), 324/2007, de 28 de Setembro (que altera também os Códigos do Notariado e do Registo Civil e, confere aos profissionais deste último serviços, poderes para actuar na conteúdo funcional dos notários pela implementação do “balcão das heranças”) e

116/2008, DPA e Depósito Electrónico (o mais recente diploma no processo de desburocratização dos actos dos notários).

### **Objectivo e formulação de hipóteses**

Voltamos a lembrar que a nossa pergunta de partida é verificar que factores terão determinado a decisão dos notários públicos em se privatizarem na prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, quais as implicações destas decisões na vida dos cidadãos.

Assente no argumento de que as estruturas de mercado, como a privatização, que no caso de nosso estudo apontam para casos de monopólios (públicos ou privados) e casos de concorrência (mista ou privada), são boas para o cidadão porque minimizam estratégias oportunistas dos agentes notariais e, dada a natureza voluntária da reforma, torna-se necessário verificar em que situações os agentes optam pelo mercado. Assim, passamos a expor as nossas hipóteses:

Desta forma, decidimos então, apresentar um modelo de análise assente em quatro hipóteses de trabalho.

Como variável dependente temos quatro estruturas de mercado: monopólio público (codificado como zero); monopólio privado (codificado como um); competição privada (codificada como dois) e competição mista (codificada como três).

Como variáveis independentes temos um conjunto de quatro hipóteses de trabalho.

Neste contexto, entendemos que a dimensão do mercado promove a criação de estruturas competitivas, sejam elas de competição puramente privada entre os diferentes notários e entre estes e os restantes profissionais a operar neste sector ou, de competição mista, que acontece quando todos estes profissionais e o próprio Estado (através dos serviços do IRN) competem entre si. A dimensão de mercado nesta hipótese mede-se por dois indicadores: população e actos.

Desta forma, a nossa hipótese de trabalho é:

Hipótese 1: Quanto maior o tamanho do mercado, maior é a atractividade do mesmo e maior a probabilidade de serem criadas situações de concorrência;

Hipótese 1.1: Maior população, mais serão as situações de mercado;

Hipótese 1.2: Quanto maior for o número de actos produzidos, maior será o número de situações de concorrência;

Enquanto a nossa primeira hipótese teve como objectivo medir a procura agregada em relação à dimensão de mercado, o nosso segundo conjunto de hipóteses tem como objectivo medir a procura segmentada: actos civis, actos empresariais e actos imobiliários.

Os actos civis resultam da celebração de casamentos, divórcios e testamentos. Mais

casamentos significam mais actos civis (casamento e nascimento de filhos) mas, como indicador de testamento, apesar de poder ser celebrado em qualquer idade, pois que, qualquer cidadão tem na lei determinados quem são os seus herdeiros legítimos ou legitimários, existem casos em que, um qualquer cidadão pode desejar dispor dos seus bens de forma diferente e isso, por norma, acontece num estágio mais tardio da nossa vida, por essa razão, usamos dentro a população a taxa de envelhecimento.

Desta forma, a nossa segunda hipótese de trabalho é:

Hipótese 2: Quanto maior a procura de actos civis, maior a atractividade do mercado e maior a probabilidade de serem criadas situações de concorrência;

Hipótese 2.1: Quanto maior número de divórcios, maior a atractividade de mercado;

Hipótese 2.2: Quanto maior número de casamento, maior a atractividade de mercado;

Hipótese 2.3: Quanto maior número de idosos, maior a atractividade de mercado;

O ambiente em que as empresas operam é vasto e complexo. Essa complexidade é tanto maior, quanto maior o número de empresas e outras organizações sem fins lucrativos existentes no mercado. A concorrência gerada entre si, gera ela também um complexo mundo burocrático de normas às quais os operadores não podem ser alheios. E, é nesse mundo complexo de solicitações que operam os serviços dos registos e do notariado. Desde a declaração de início de actividade ao mais complexo contrato entre agentes, é necessário celebrar contractos, é necessário registá-los, é enfim, necessário dar fé pública à vontade negocial das partes intervenientes.

Podemos observar então que, os actos empresariais resultam do número de empresas que operam no mercado bem como do número de outras organizações sem fins lucrativos. Mais empresas e mais organizações sem fins lucrativos podem significar um aumento de transacções de mercados, isto é, podem significar um aumento nas relações que as empresas e instituições têm que manter entre si e com a sociedade para o normal funcionamento do mercado.

Desta forma, a nossa terceira hipótese de trabalho é:

Hipótese 3: Quanto maior for a procura de actos empresariais, maior a probabilidade de serem criadas estruturas de concorrência;

Hipótese 3.1: Quanto maior número de empresas, maior a probabilidade de criação de estruturas de concorrência;

Hipótese 3.2: Quanto maior número de outras organizações sem fins lucrativos,

maior probabilidade de criação de estruturas de concorrência;

Ostrom e Ostrom (1977) referem que ao cidadão deve ser dada a primazia pela escolha do agente a quem vai solicitar o serviço, porém, também referem por sua vez que, os mercados precisam de exclusão para funcionar e isso porque, os mecanismo de governação de mercado serão mais exequíveis de serem aplicados, quando exista possibilidade de exclusão. E os mercados precisam de exclusão para funcionar, bem como, precisam de ver separadas as unidades governativas das unidades produtivas.

O mercado imobiliário é ele também um mundo de burocracias. A titularidade de um bem imobiliário não é algo que se prove apenas por declaração. O seu valor é tanto maior quanto maior a fé pública da sua titulação - a prova. Essa titulação pode ser conseguida através de uma agente público ou privado, mas é no mercado em si, na sua dimensão, que reside a escolha do agente em se privatizar ou não na prestação destes serviços.

Os actos inerentes à compra e venda de casa, à realização de uma doação, à constituições de propriedade horizontal, à construção de novas habitações, podem significar uma dinamização do tráfego imobiliário, logo, um aumento da procura de casas e da realização de novos contratos.

Assim, tomamos como dimensão desta hipótese o valor médio das casas, o número de contratos realizados (de compra e venda, mútuos com hipoteca, hipoteca) e o número de fogos de habitação novos existentes.

Desta forma, a nossa quarta hipótese de trabalho é:

Hipótese 4: Quanto maior for a procura de actos imobiliários, maior a probabilidade de criação de estruturas de concorrência;

Hipótese 4.1: Quanto maior o valor médio das casas, maior a probabilidade de criação de estruturas de concorrência;

Hipótese 4.2: Quanto maior número de contratos, maior a probabilidade de criação de estruturas de concorrência;

Hipótese 4.3: Quanto maior número de fogos de habitação novos, maior a probabilidade de criação de estruturas de concorrência;

O rendimento *per capita*, foi utilizada como variável de controlo.

Esta variável de controlo, o rendimento *per capita*, tem uma função importante na decisão e no comportamento dos agentes, na sua opção pela privatização na prestação de serviços públicos.

### **3 - O universo do estudo**

O nosso objectivo é analisar os factores que estiveram na base da decisão dos notários

públicos em se privatizarem na prestação de serviços públicos. O nosso estudo teve como universo de análise todos os notários devidamente licenciados em Portugal Continental. Por razões várias, incluindo a tida por nós como mais pertinente, a insularidade, excluimos do nosso estudo as regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Ainda que, tendo sido por nós detectados a existência destes dois mecanismos, hierarquia e mercado, espelhados em diferentes situações de governação que resultam da combinação entre situações de monopólio e concorrência de mercado, também neste sector, nas duas regiões autónomas, não é menos verdade que, a enorme precariedade de mecanismos em alternativa ao poder do Estado nas ilhas de menor dimensão, poderiam comportar para o nosso estudo um enviesamento significativo. Por tal razão, a nossa exclusão.

A distribuição de licenças para abertura e instalação de cartórios notariais obedece a um mapa territorial previamente estabelecido e não a um livre acesso como acontece em qualquer outra profissão liberal, não esquecer, que para esta profissão foram estabelecidos *números clausus* e, desta forma, definida a distribuição dos notários. Se existem concelhos onde permanece atribuída apenas uma licença, esses de reduzida dimensão ou densidade populacional, outros há onde foram criados, para além dos que já existiam, novos notários.

#### **4 – Os dados**

Já na introdução foi por nós referido que, esta investigação se marca por uma metodologia quantitativa. Para a recolha dos dados foram consultadas as bases de dados do Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça - Direcção Geral da Política para a Justiça (SIEJ-DGPJ) e do Instituto Nacional de Estatística (INE). Através de uma recolha indirecta de dados à actividade exercida por estes profissionais e publicada no sítio referido, relativos ao ano de 2009.

Do sítio do SIEJ-DGPJ foram recolhidos dados relativos aos indicadores: número e tipo de actos, casamentos e divórcios praticados pelos diferentes serviços (Conservatórias de Registo e profissionais liberais) e, do sítio do INE foram recolhidos dados relativos aos indicadores: população, número de pessoas com mais de 65 anos de idade, número de empresas, número de outras organizações sem fins lucrativos, valor médio das casas, número de fogos de habitação novos e do rendimento *per capita*.

Quanto à dimensão da análise, observados os dados por nós obtidos, seleccionamos quatro variáveis independentes, demonstradas por onze indicadores, que, em nosso entender, determinaram a decisão dos agentes destes serviços aquando da 1ª fase da privatização notarial.

**CAPÍTULO IV**  
**RESULTADOS E CONCLUSÕES**

## 1 – Introdução

No sentido de obter, resposta à nossa pergunta de investigação para a qual chamámos a atenção no capítulo anterior, pudémos constatar que, a introdução de mecanismo de mercado, no sector dos Registos e do Notariado, aconteceu, para além das considerações de ordem ideológica, muito pela pressão que durante décadas foi exercida pelos próprios Notários, pelos agentes económicos em geral, mas também, pelas normas emanadas pela UE.

Apontada como “estratégia social, (...), política e económica (...) que os Governos utilizam para genericamente incitar a concorrência, (...) diminuir o peso do Estado (...), promover a competição através da eficiência (...) e, libertar o investimento público” Silvestre (2010), é ainda referida pelo autor “como o primeiro dos mecanismos a ser utilizado quando estamos perante a reforma do Sector Público” Silvestre (2010). Esta privatização, a privatização notarial, traduz-se também na definição apontada pelo mesmo autor, quando refere existir de facto “a utilização de uma medida que faça com que os mecanismos de mercado sejam introduzidos na prestação dos serviços públicos”, porque, existe efectivamente “a transferência (...) da gestão (...) de serviços públicos para organizações privadas”.

As recomendações da Comissão Europeia: 2005/162/CE, de 15 de Fevereiro, sobre o papel dos administradores não executivos e 2004/913/CE, de 14 de Dezembro, sobre a remuneração dos administradores; a directiva 2004/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril, sobre ofertas públicas de aquisição; o Regulamento CE/2157/2001, do Conselho, de 8 de Outubro, e a Directiva 2001/86/CE, do Conselho, de 8 de Outubro, sobre sociedades anónimas europeias, transposta para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto-Lei n.º 2/2005, de 4 de Janeiro, foram cruciais na introdução gradual deste mecanismo neste sector.

Assim e, na tentativa de uma maior aproximação do notariado português ao regime de notariado latino, que há décadas se praticava na maioria dos países da Europa, assistimos, com a privatização notarial, a uma mudança de estatuto do próprio notário, que, deixa de exercer as suas funções enquanto funcionário público e passa a exercê-las como profissional liberal (Decreto-Lei n.º 26/2004, supra citado).

Com o quadro que se segue pretende-se ilustrar a evolução sofrida no percurso da função notarial e no estatuto do próprio notário desde a sua criação aos dias de hoje (Quadro 1):

### Quadro 1 - Percurso e evolução da actividade notarial

Percurso e Evolução		
1899 a 1945	Estado Novo 1937 a 1945	2004
1ª Lei Orgânica do Notariado	Nova Lei Orgânica do Notariado	Estatuto do Notariado
<b>Notários:</b> “magistrados de jurisdição voluntária”	<b>Notários:</b> “Estatuto de funcionários públicos”	<b>Notários:</b> “Profissionais Liberais” no exercício de funções públicas

Fonte: Elaboração Própria

Atendendo aos pressupostos da teoria da escolha pública e, na perspectiva de Ostrom e Ostrom (1977), o Estado, ao privatizar este serviço da Administração Pública, propõe-se maximizar a utilidade do serviço prestado pelo agente e simultaneamente a maximização da escolha do cidadão num serviço que até então estava apenas no seu foro de influência, ou seja, permite que, prestadores de serviços e seus utilizadores, agentes e cidadãos, tenham a capacidade de maximizar as suas escolhas. O agente decide como prestar o seu serviço, o cidadão decide a quem vai comprar o serviço.

Com o quadro seguinte (Quadro 2), pretendemos mostrar como se distribuía os cartórios notariais pelo território nacional antes da privatização notarial e, como após a privatização, apesar de terem sido criados novos cartórios em concelhos de maior dimensão populacional, estes lugares foram ocupados. Quantos destes cartórios é que foram efectivamente objecto de procura por profissionais liberais e quantos continuam ainda disponíveis a ser ocupados por privados interessados.

Apontamos desde já, que tomamos relevante colher e tratar apenas dados dos concelhos de Portugal Continental, facto que, mais adiante justificaremos. Concebido o mapa que usaremos para ilustrar os nossos dados, não por concelhos, mas por distritos, no sentido de tornar mais fácil a sua apresentação e melhorar a sua leitura, a nossa análise passará sempre pelo estudo a nível concelhio.

## Quadro 2 - Distribuição de licenças pelo território nacional

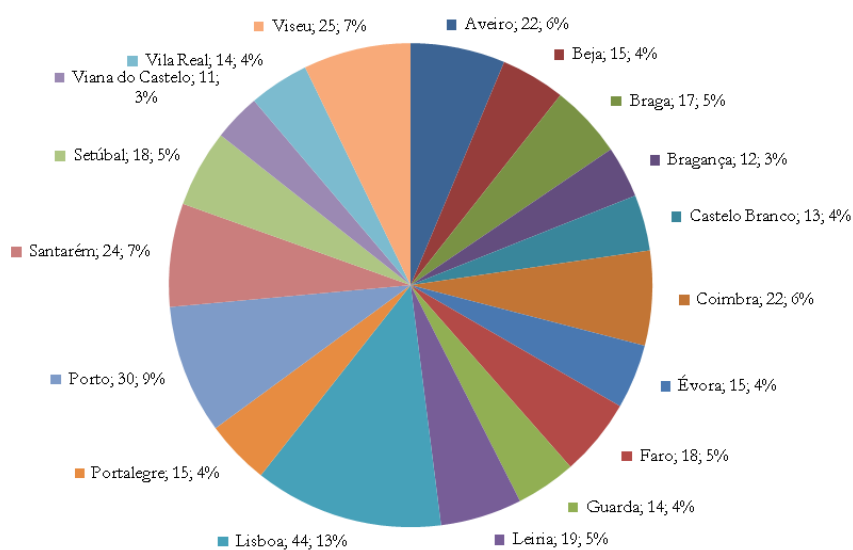
Distritos de Portugal Continental	Distribuição de cartórios pelo território de Portugal Continental											
	Antes da Privatização	%	Após a Privatização	%	Nº de Cartórios Novos	% Aumento	Privados	%	Públicos	%	CCE*, RNPC, CFE**	%
Aveiro	22	0,063	30	0,0589	8	-0,004	28	0,055	2	0,004		
Beja	15	0,043	15	0,0295	0	-0,014	6	0,012	9	0,018		
Braga	17	0,049	31	0,0609	14	0,012	28	0,055	2	0,004	1	0,002
Bragança	12	0,034	14	0,0275	2	-0,007	6	0,012	8	0,016		
Castelo Branco	13	0,037	15	0,0295	2	-0,008	7	0,014	8	0,016		
Coimbra	22	0,063	25	0,0491	3	-0,014	21	0,041	4	0,008		
Évora	15	0,043	16	0,0314	1	-0,012	9	0,018	7	0,014		
Faro	18	0,052	29	0,057	11	0,005	23	0,045	6	0,012		
Guarda	14	0,040	15	0,0295	1	-0,011	6	0,012	9	0,018		
Leiria	19	0,055	23	0,0452	4	-0,009	19	0,037	4	0,008		
Lisboa	44	0,126	101	0,1984	57	0,072	86	0,169	4	0,008	11	0,022
Portalegre	15	0,043	15	0,0295	0	-0,014	5	0,010	10	0,020		
Porto	30	0,086	64	0,1257	34	0,040	58	0,114	5	0,010		
Santarém	24	0,069	27	0,053	3	-0,016	20	0,039	7	0,014	1	0,002
Setúbal	18	0,052	33	0,0648	15	0,013	29	0,057	1	0,002		
Viana do Castelo	11	0,032	13	0,0255	2	-0,006	12	0,024	1	0,002	3	0,006
Vila Real	14	0,040	16	0,0314	2	-0,009	9	0,018	7	0,014		
Viseu	25	0,072	27	0,053	2	-0,019	22	0,043	5	0,010		
<b>Totais</b>	<b>348</b>	<b>1,000</b>	<b>509</b>	<b>1,000</b>	<b>161</b>	<b>0,000</b>	<b>394</b>	<b>0,774</b>	<b>99</b>	<b>0,194</b>	<b>16</b>	<b>0,032</b>

\*CCE – Cartório de Competência Especializada; \*\* CFE-Centro de Formalidade de Empresas

Fonte: Elaboração Própria

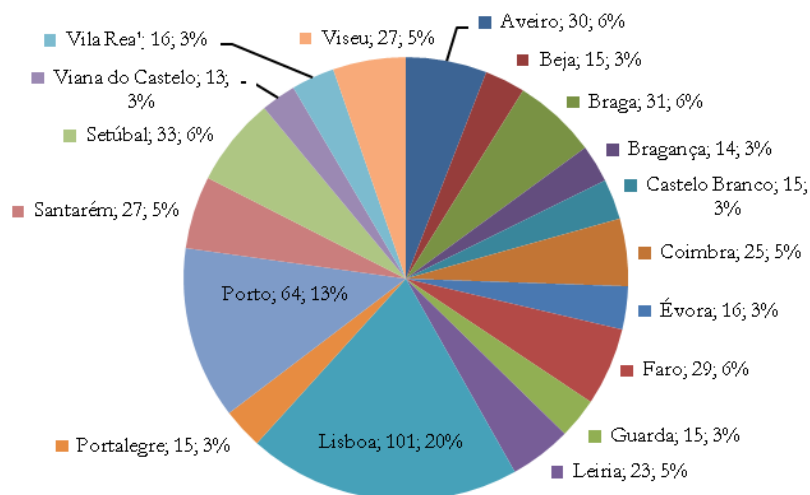
Podemos então observar que, antes da privatização, existiam em todo o território nacional 348 cartórios notariais, distribuídos da seguinte forma (Gráfico 1):

**Gráfico 1 – Distribuição dos notários antes da privatização**



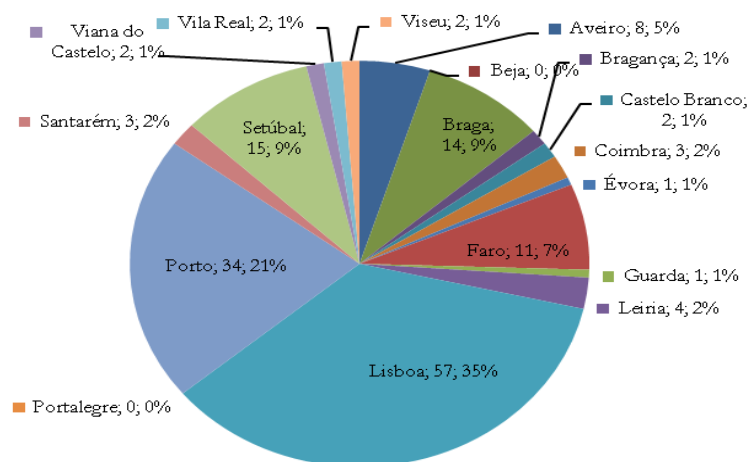
Com o processo de reforma foram criados 161 novos cartórios e, nesse primeiro momento da privatização notarial, procedeu-se a um alargamento do quadro notarial para 509 cartórios em todo o território e a sua distribuição apresenta-se da seguinte forma (Gráfico 2):

**Gráfico 2 – Distribuição dos notários após a privatização**



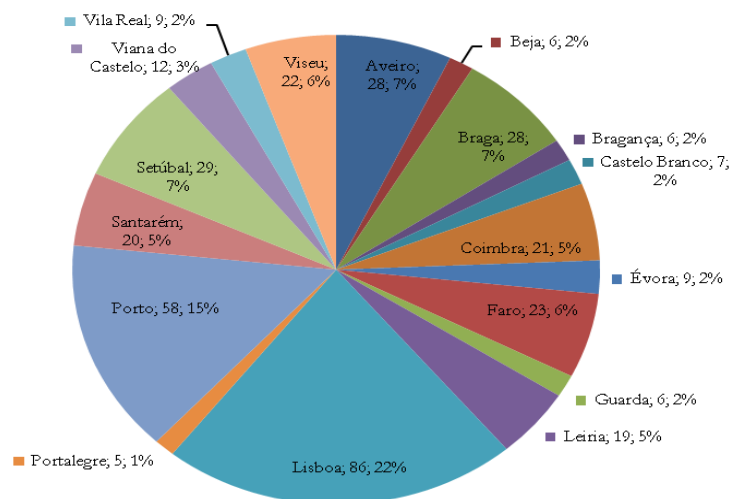
No entanto a atribuição de novas licenças atende a uma distribuição territorial que o executivo entende ser proporcional às necessidades sentidas por todos os actores, população e profissionais. Os concelhos com uma percentagem maior e simultaneamente significativa nesse aumento situam-se nos distritos de Aveiro, Braga, Faro, Lisboa, Porto e Setúbal, ou seja, situam-se nos distritos onde a densidade populacional é maior e, pode ver-se a sua dispersão pelo gráfico seguinte (Gráfico 3):

**Gráfico 3 – Distribuição das novas licenças – novos cartórios**

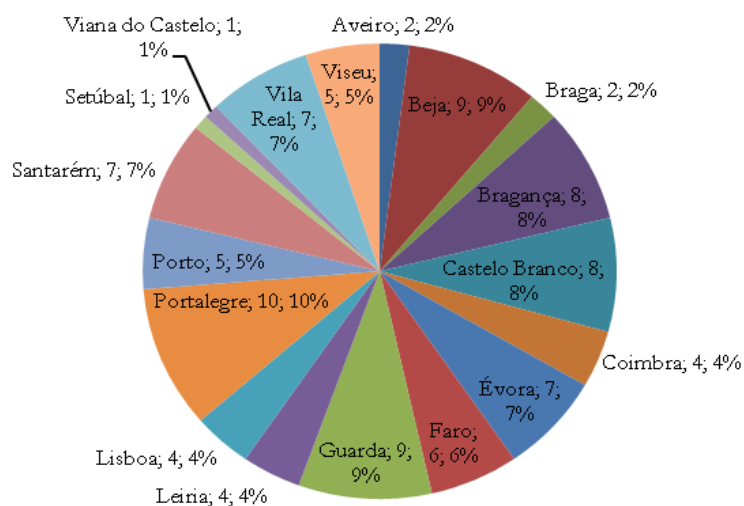


Porém, mesmo tendo sido todas as 509 licenças de atribuição ao exercício da actividade notarial, imediatamente disponibilizadas aos profissionais liberais, apenas 394 foram efectivamente objecto de mudança (Gráfico 4). Dos restantes 115 cartórios, 16 permanecem públicos distribuídos pelos distritos mencionados no parágrafo anterior como CCE, RNPC e CFE e, 99 permanecem públicos (Gráfico 5), aguardando no entanto, candidatos a atribuição de licenças para notários privados. Lembramos que, os cartórios que continuam disponíveis a nosso processo concursal, permanecem públicos e em plena laboração.

**Gráfico 4 – Distribuição de notários privados**



**Gráfico 5 – Distribuição de notários públicos**



Alterando assim a forma da organização da produção e fornecimento dos serviços deste sector, o Estado, através da aplicação destas medidas de privatização, dos serviços

prestados pelos notários, alterou a forma da própria organização deste organismo da Administração Pública. Onde até então, o Estado e, apenas ele, através da DGRN, produzia e fornecia estes serviços de poder público, passam assim a ser também produtores e fornecedores dos mesmos serviços, profissionais liberais e, passa a operar o mercado.

Na elaboração do nosso estudo pudemos verificar que, num país com realidades sociais tão díspares, onde as assimetrias há muito se encontram diagnosticadas e, expostas e concretizadas que foram as medidas necessárias para a privatização notarial acontecer, ainda assim, esta, não foi uma realidade em todo o território. Hoje, volvidos quase sete anos após o início da privatização notarial, podemos constatar que existem ainda vagas por preencher, ou seja, ainda se encontram sem licenças atribuídas a estes profissionais liberais 129 concelhos, dos quais 113 respeitam aos concelhos do território continental objecto do nosso estudo, que, totalizam 136 licenças, das quais 120 respeitam aos concelhos do território continental, para instalação de cartório privado, objecto de novo processo concursal<sup>4</sup>, conforme podemos observar no quadro que se segue (Quadro 3). E, é nesse comportamento heterogéneo de decisões que se centra o nosso estudo.

**Quadro 3 – Licenças disponíveis**

<b>Distrito</b>	<b>Nº de Concelhos por Distrito no Território Continental</b>	<b>Nº de Concelhos com Cartórios ainda Públicos</b>	<b>Nº de licenças disponíveis por Concelho</b>
Aveiro	19	0	0
Beja	14	9	9
Braga	14	5	5
Bragança	12	9	9
Castelo Branco	11	8	8
Coimbra	17	4	4
Évora	14	7	7
Faro	16	6	6
Guarda	14	9	9
Leiria	16	4	5
Lisboa	16	7	9
Portalegre	15	13	13
Porto	18	5	7
Santarém	21	7	7
Setúbal	13	7	9
Viana do Castelo	10	2	2
Vila Real	14	7	7
Viseu	24	4	4

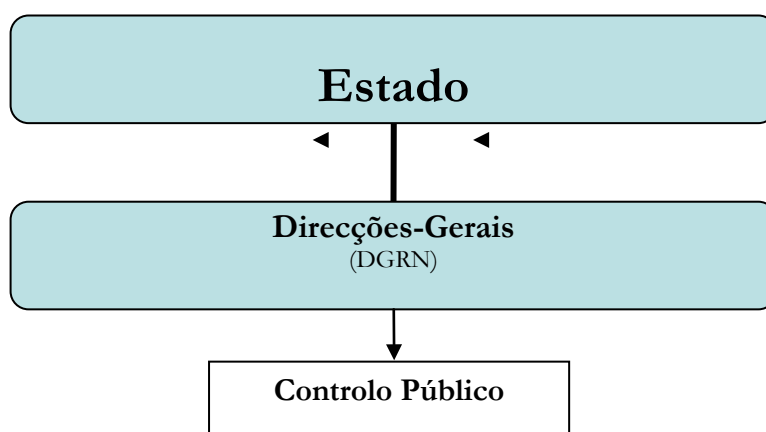
Fonte: Elaboração própria

<sup>4</sup> Aviso nº 1434/2011 de 14 de Janeiro

Assim, reiteramos, conhecendo as vantagens que advêm para o cidadão, pretende-se com este trabalho, compreender que factores terão determinado a decisão destes profissionais em se privatizarem na prestação de serviços públicos e daí aferir, com base nos pressupostos da teoria da *Public Choice*, em que medidas estas vantagens se verificam e em que situações. Para tanto, relembramos, elaboramos um estudo aplicado a todos os concelhos do País (Portugal Continental). As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não entraram no nosso estudo por razões de insularidade. Particularmente a Região Autónoma dos Açores, onde, a dispersão das ilhas é enorme face à dimensão que possuem e, dos 19 concelhos existentes, apenas 4 tiveram agentes interessados nas vagas existentes e postas a concurso, pelo que, pensamos, poderiam enviesar o nosso estudo.

Para tanto, recordemos de que forma eram produzidos e fornecidos os serviços públicos do IRN, então GDRN antes da privatização notarial acontecer (Figura 5):

**Figura 5 – Os serviços antes da mudança**



Fonte: Elaboração própria

Este era então, até há poucos anos, o modelo de governação predominante em toda a Administração Pública e, a DGRN em nada diferia dos demais sectores governamentais.

Tido este modelo, como o tipo de organização ideal para a produção e fornecimento de bens e serviços públicos, por diversos autores, também Max Weber o elege como “tipo-ideal” avançando em sua defesa argumentos idênticos aos de Adam Smith, quanto à especialização e divisão do trabalho, colocando ênfase na competência técnica.

No entanto, segundo as palavras de Araújo (2000) “a divisão do trabalho aumenta a escala de trabalho nas organizações e torna o seu funcionamento interno complexo (...) onde o recuso à hierarquia é a solução que permite a supervisão e o controlo dessas actividades e tarefas”. Actividades essas Weber (1947) e Araújo (2000), organizadas de acordo com uma

hierarquia de autoridade formal e de acordo com um sistema impessoal de regras, onde, a coordenação se caracteriza pela definição de áreas de actuação, relações do tipo superior-subordinado e confiança nas regras e nos registos.

De lembrar que, dois dos pressupostos do modelo hierarquico são a legalidade e a formalidade Vallet (1947) e Gerry (2001). “A sua principal vantagem reside na capacidade de gerir fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação (...) bem como o seu recurso resulta da incapacidade de encontrar fontes de abastecimento externas ou de negociar contratos mutuamente aceitáveis devido a assimetrias de informação, monopólio, problemas de produção conjunta e direitos de propriedade pouco claros”(Milward e Provan, 1998), (Araújo, 2000).

Mas, tais virtudes são, em grande parte anuladas pelas disfunções supervenientes da execução prática do modelo. Pois, quando aplicado à realidade faz emergir as chamadas disfunções burocráticas: a transformação dos meios em fins; a aplicação de regras e regulamentos em situações menos apropriados; a alienação dos empregados; a concentração da autoridade e por consequência, a frustração dos utentes/clientes (Gerry, 2001).

Estas e outras críticas ao modelo hierárquico resultaram em problemas que (Araújo, 2000) associados às pressões de reforma e às considerações de ordem ideológica, estiveram na base de reformas radicais da Administração Pública e, por isso, o recurso ao mercado para o fornecimento de bens e serviços foi a resposta dos governos aos problemas de ineficiência da Administração.

Inserido “num plano alargado de reformas estruturais a levar a cabo na Administração Pública Portuguesa, com o propósito de a tornar mais moderna e eficiente, (...), sem prejuízo da garantia do exercício das funções de soberania que pela Constituição lhe estão cometidas, (...) a privatização do notariado”, acontece. Eleita “como uma das reformas mais relevantes na área da Administração Pública em geral, e da justiça em particular, pelo significado que a mesma reveste. Com esta medida, o Governo concretiza uma progressiva transferência de competências que, pela sua natureza, são comprovadamente exercidas com mais eficiência por profissionais liberais, que ao mesmo tempo prestam um serviço de melhor qualidade (...)” Decreto-Lei nº 26/2004.

E assim aconteceu, neste sector, a reforma deste modelo de Administração que passa, a incluir outros prestadores de serviços, os notários, agora também eles profissionais liberais, advogados, solicitadores, Câmaras de Comércio e Indústria, para além dos Serviços do próprio IRN, e, desta forma, constatámos que ambos os modelos de governação persistem na produção e fornecimento destes serviços públicos espelhados em diferentes situações de

governança que resultam da combinação entre situações de monopólio e competição de mercado.

A existência de monopólio (público ou privado) ou de competição (privada ou mista) constata-se também ela de uma forma heterogénea em todo o território, independentemente da dimensão do concelho em análise. Atendendo às dimensões de análise por nós acima enunciadas, pretendemos saber onde e em que circunstâncias, os agentes efectivamente optaram pela privatização.

Porém, é de salientar que, não sendo a localização geográfica da instalação de cada cartório de todo limitadora na sua actuação, isto porque qualquer agente pode prestar qualquer serviço, a um qualquer cliente, independentemente da sua sede, residência ou até da localização dos bens objecto dos contractos desses serviços, não só os cartórios privados concorrem entre si, como também, a concorrência é ao nível dos serviços, sejam eles públicos ou privados - a escolha pública implementada.

Então que factores terão determinado a decisão dos notários públicos em se privatizarem na prestação de serviços públicos, quando podemos constatar que existiu uma heterogeneidade de decisões nesse comportamento. Que factores terão determinado a decisão individual. Persistimos dizendo que, em nossa opinião, se tratou de um *trade-off* entre segurança e racionalidade.

Para melhor se perceber de como se enquadram os serviços e os actores neles intervenientes, após a tomada de todas estas medidas neste sector, passamos a apresentar o quadro a seguir que (Quadro 4), patenteia o gradual processo de decréscimo do conteúdo da competência dos notários (Mateus, Moreia & Rodrigues, 2006).

### Quadro 4 - Actos notariais sujeitos a escritura pública

Actos notariais sujeitos a escritura pública Artigo 80.º do Código do Notariado (Decreto-Lei n.º207/95, de 14 de Agosto) com última redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho		
1995	2006	2008
1 - Celebram-se, em geral, por escritura pública, os actos que importem reconhecimento, constituição, aquisição, modificação, divisão ou extinção dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão sobre coisas imóveis.	Mantém-se	<b>Revogada</b> pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho
2a) As justificações notariais;	Mantém-se	Mantém-se
2b) Os actos que importem revogação, rectificação ou alteração de negócios que, por força da lei ou por vontade das partes, tenham sido celebrados por escritura pública, sem prejuízo do disposto nos artigos 221.º e 222.º do Código Civil;	Mantém-se	Mantém-se
2c) Os actos de constituição, alteração e distrate de consignação de rendimentos e de fixação ou alteração de prestações mensais de alimentos, quando onerem coisas imóveis;	Mantém-se	<b>Revogada</b> pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho
2d) As habilitações de herdeiros e os actos de alienação, repúdio e renúncia de herança ou legado, de que façam parte coisas imóveis;	Mantém-se	<b>Nos termos</b> do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, mantém-se na 1ª parte da alínea: <i>As habilitações de herdeiros</i>
2e) Os actos de constituição e liquidação de sociedades comerciais, sociedades civis sob a forma comercial e sociedades civis das quais façam parte bens imóveis, bem como os actos de alteração dos respectivos contratos sociais;	2e) Os actos de constituição e liquidação de sociedades comerciais, sociedades civis sob a forma comercial e sociedades civis, se essa for a forma exigida para a transmissão dos bens com que os sócios entram para a sociedade;	<b>Revogada</b> pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho
2f) Os actos de constituição de associações e de fundações, bem como os respectivos estatutos e suas alterações;	<b>Revogada</b> pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março	
2g) Os actos de constituição, de modificação e de distrate de hipotecas, a cessão destas ou do grau de prioridade do seu registo e a cessão ou penhor de créditos hipotecários;	<b>Revogada</b> pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março	<b>Pelo</b> Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, <b>passa a ter a seguinte redacção:</b> Os actos de constituição de associações e de fundações, bem como os respectivos estatutos, suas alterações e revogações.
2h) A divisão e a cessão de participações sociais em sociedades por quotas, bem como noutras sociedades titulares de direitos reais sobre coisas imóveis, com excepção das anónimas;	Mantém-se	<b>Revogada</b> pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho
2i) O contrato-promessa de alienação ou oneração de coisas imóveis ou móveis sujeitas a registo e o pacto de preferência respeitante a bens da mesma espécie, quando as partes lhes queiram atribuir eficácia real;	Mantém-se	<b>Revogada</b> pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho
2j) As divisões de coisa comum e as partilhas de patrimónios hereditários, societários ou outros patrimónios comuns de que façam parte coisas imóveis.	Mantém-se	<b>Revogada</b> pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho
2l) <sup>5</sup> O arrendamento para comércio, indústria ou profissão liberal e os arrendamentos sujeitos a registo;	<b>Revogada</b> pelo Decreto-Lei n.º 64-A/2000, de 22 de Abril	
2m) <sup>6</sup> O trespasse e a locação de estabelecimento comercial e industrial.	<b>Revogada</b> pelo Decreto-Lei n.º 64-A/2000, de 22 de Abril	

Fonte: Adaptado de Mateus, Moreira e Rodrigues (2006)

Como já tivemos oportunidade de expor, a teoria da escolha pública assenta na maximização da escolha do cidadão, ou seja, assenta na necessidade de reformar a Administração Pública, e assim permitir, que ao cidadão seja dada a oportunidade de escolher a quem vai comprar o serviço público que pretende.

Porém, essa opção ao cidadão só será uma realidade, se, aos profissionais forem dadas

<sup>5</sup> Alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º40/96, de 7 de Maio.

<sup>6</sup> Alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º40/96, de 7 de Maio.

condições para a sua opção de escolha, caso contrário, manter-se-á o monopólio público. Só o Estado se mantém na prestação desses serviços, conforme pudemos constatar pela publicação do já referido Aviso nº 1434/2011 de 14 de Janeiro e, que, nos levou a desejar encontrar resposta à nossa pergunta, se ainda existem tantas vagas por preencher em cartórios que desde 2004 estão à disposição destes profissionais.

## **2 – Resultados e conclusão**

### **2.1 - Resultados**

Deparando-nos com a privatização notarial, pretendemos saber quais as condições que proporcionam a adopção de mecanismos de mercado, pois estes, por sua vez, são ambientes favoráveis à satisfação das necessidades do mercado.

Assim, por forma a responder à nossa pergunta de partida, servirá este capítulo para analisar e discutir os resultados obtidos e assim ver testadas as hipóteses definidas.

Relembramos então, o que, desde logo nos propomos responder: Quais os factores que determinaram a decisão dos notários públicos em se privatizarem na prestação de serviços públicos, partindo do pressuposto de que, estruturas de mercado são boas para o cidadão porque minimizam estratégias oportunistas dos agentes notariais, porém, dada a natureza voluntária da reforma, torna-se necessário verificar em que situações os agentes optam pelo mercado.

Para a análise estatística dos dados da nossa investigação, esta de cariz quantitativo, foi, por nós, utilizado o programa STATA – *Data Analysis and Statistical Software* e de diferentes procedimentos estatísticos nele contidos.

Operacionalizadas e testadas todas as hipóteses utilizando ferramentas de inferência estatística e modelos econométricos (testes de chi-quadrado, estatística descritiva, modelos de regressão logística e modelos de regressão multinomial logística), procedemos, numa primeira análise, por aferir da existência ou não de estruturas de mercado e, numa segunda análise, dividida em duas fases, pretendemos aferir: primeiro, se passou ou não a existir competição com a privatização notarial e quando ela acontece; segundo, qual a composição dos modelos contidos nas duas estruturas de mercado por nós identificadas: monopólio e competição e quando acontecem.

Das variáveis dependentes e independentes definidas para as hipóteses a testar, e com recurso a estatísticas descritivas, numa primeira análise, em que só analisamos a privatização, concluímos estar perante duas alternativas de mercados, na prestação e fornecimentos destes serviços, alternativas essas que consistem em situações de monopólio ou em situações de

competição.

Nas situações de monopólio verificámos que estes ou são monopólios públicos ou monopólios privados, ou seja, os cartórios existentes ou não tiveram candidatos e permanecem públicos ou, tiveram candidatos e passaram todos a ser privados. Já as situações de competição apenas acontecem entre privados, ou seja, a nível concelhio foram criados novos cartórios notariais e estes novos cartórios e os até então cartórios públicos, foram todos entregues a privados.

Numa primeira fase, da segunda análise, com recurso ao modelo de regressão logística, apuramos também pela verificação da existência destes monopólios, bem como concluímos pela existência de competição nestas estruturas de mercado. Porém, nestas estruturas, a competição acontece já entre serviços públicos e serviços privados e entre serviços privados entre si.

Numa segunda fase, da segunda análise, com recurso ao modelo de regressão multinomial logística, apuramos três modelos de competição nestas estruturas de mercado. Desta forma, em contraponto ao monopólio público temos: monopólio privado; competição privada; competição mista.

Desta forma, e de acordo com as hipóteses já definidas, iremos proceder sequencialmente à apresentação dos resultados conforme os objectivos e análise que se segue:

Num primeiro momento pretendemos verificar a existência de estruturas de mercado, pautadas por situações de monopólio e/ou de competição e assim, operacionalizamos a Hipótese 1 (conforme Quadro 5).

**Quadro 5 - Estatísticas Descritivas**

	Obs	Média	Desvio Padrão	Mínimos	Máximos
<b>Monopólio/Competição (modelo)</b>	278	0,2878	0,4535	0	1
Estrutura de Mercado	278	1,0647	0,9324	0	3
População (ln)	278	9,8212	1,1071	7,4366	13,1013
Actos (ln)	278	8,2501	1,2220	5,6419	12,8156
Divórcio	278	2,0306	0,7558	0,3	5,4
Casamentos	278	3,6388	1,1133	0	7,7
+65 anos (ln)	278	0,2884	0,4727	0,0050	5,7836
N. Empresas (ln)	278	7,3834	1,2349	4,7791	11,4995
N. OSFL (ln)	278	3,6683	1,1044	0	6,6619
Valor Médio Habitação	278	1,1562	0,5175	0,4206	4,2659
N. Contratos (ln)	278	5,3832	1,2888	2,0794	9,1052
Fogos de Habitação (ln)	278	3,7655	1,3593	0	8,4371
Rendimento <i>per capita</i>	278	6,5632	0,1635	6,2674	7,3285

Fonte: Elaboração própria

Relativamente à nossa amostra, isto é, o nosso universo de estudo, que consiste no tratamento dos dados relativos aos 278 concelhos distribuídos pelo território nacional, verifica-se que esta não segue uma distribuição normal. Essa razão acontece porque os parâmetros de análise utilizados no nosso estudo, como a população, número de actos, etc., também não seguem uma distribuição normal, razão pela qual foi por nós utilizado o logaritmo de base natural ( $\ln$ ) para normalizar a distribuição e, dos resultados poder aferir se estamos ou não perante alternativas de mercados, onde existam, estruturas de competição e ou monopólio.

Podemos então aferir pela análise às cinco dimensões das variáveis independentes pela verificação da sua existência, bem como, pela consistência da primeira hipótese por nós definida. Hipótese essa, medida pela dimensão tamanho de mercado, que tem por objectivo medir a procura agregada em relação à dimensão do mercado. Desta forma, concluímos pela verificação da Hipótese 1: quanto maior o tamanho do mercado, maior a atractividade do mesmo e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Na primeira fase de um segundo momento, pretendemos aferir se, face à existência destas estruturas de mercado (monopólio e competição) a competição se verifica, quando é que acontecem essas alternativas e, quando é que estamos perante estruturas de monopólio ou perante estruturas de competição, quais as dimensões que verificam a sua existência e que hipóteses podemos ver testadas.

### **Fase 1 – Análise à verificação da existência de situações de competição**

A falta de homogeneidade no comportamento dos profissionais na opção pela privatização, leva-nos a desenvolver um modelo explicativo para as suas escolhas. Segundo Stein (1993), a natureza das actividades é uma influência na escolha do mecanismo de governação a utilizar, mas, para além disso, verificamos que outros factores foram, em nosso entender, tidos em conta por estes profissionais na avaliação das suas decisões. De maneira a apurar que factores estiveram na influência dessas escolhas, optamos por, usando métodos de regressão econométrica, elaborar um modelo explicativo dessas escolhas. Como variáveis dependentes temos os mecanismos de mercado (monopólio ou competição) e, como variáveis independentes, cinco dimensões: tamanho de mercado, procura de actos civis, procura de actos comerciais, procura de actos imobiliários e o rendimento *per capita*. Assim, operacionalizamos as Hipóteses 1, 2, 3 e 4 da nossa investigação (conforme Quadro 6).

**Quadro 6 – Modelo explicativo das variáveis independentes**

Variáveis independentes	Indicadores	Hipóteses associadas
<b>Tamanho de mercado</b>	População Actos	H1: quanto maior o tamanho do mercado, maior é a atractividade do mesmo e maior a probabilidade de serem criadas situações de competição
<b>Procura de actos Civis</b>	Divórcios Casamentos Extrato populacional com mais de 65 anos	H2: quanto maior a procura de actos civis, maior é a atractividade do mercado e maior a probabilidade de serem criadas situações de competição
<b>Procura de actos Empresariais</b>	Número de empresas Número de outras organizações sem fins lucrativos	H3: quanto maior a procura de actos empresariais, maior é a atractividade do mercado e maior a probabilidade de serem criadas situações de competição
<b>Procura de actos Imobiliários</b>	Valor médio das casas Número de contratos Número de fogos de habitação	H4: quanto maior a procura de actos imobiliários, maior é a atractividade do mercado e maior a probabilidade de serem criadas situações de competição
<b>Variável de controlo</b>	Rendimento <i>per capita</i>	

Fonte: Elaboração própria

A nossa variável dependente é uma variável dicotómica e assume dois valores: monopólio - 0, competição - 1. Isto resulta que, o agente ou opta pelo mercado e entra em competição com os restantes profissionais ou, fica em situação de monopólio.

Dos diferentes modelos de regressão econométricos existentes, e sabendo que o género de regressão deve ser adequado àquilo que se quer estudar (Liao, 1994), o modelo por nós utilizado para analisar esta fase de dados é a da regressão logística. Como variável dicotómica, é adequada para variáveis dependentes qualitativas ou categóricas, sendo que, as variáveis independentes podem ser do tipo qualitativo ou quantitativo. Segundo a literatura, a regressão logística é útil para modelar a probabilidade de um evento ocorrer em função de outros factores (Agresti, 2002), o que, no nosso estudo acontece, a opção por um ou outro modelo (monopólio ou competição) é dependente de um conjunto de factores (população, actos, divórcio, casamentos, etc.) determinantes nessa decisão e, só a sua ocorrência pode influenciar essa decisão.

No caso de uma variável explicativa dicotómica, o método para a estimação dos coeficientes de regressão é o da máxima verosimilhança (Agresti, 2002). Explica-se também a sua utilização neste modelos logísticos porque, os erros não seguem uma distribuição normal nem apresentam uma variância constante e, dada a impossibilidade de estimar os coeficientes com base no método dos mínimos quadrados usados nas regressões lineares e, dessa forma se usar o método da máxima verosimilhança por se apresentar o mais adequado.

Como já referimos, trata-se do modelo de regressão logística expresso pela seguinte equação:

$$\text{logit}(p) = \log(p/1-p) = \log(p) - \log(1-p) \quad [1]$$

Esta equação dá-nos a probabilidade de sucesso de um determinado evento acontecer, então,  $p/(1-p)$  é a correspondente razão de oportunidade do mesmo acontecer. Logo, o *logit* da probabilidade é o logaritmo dos *odds*. Da mesma forma, a diferença entre *logits* de duas probabilidades é o logaritmo da razão de oportunidade, obtendo-se assim, um mecanismo adicional para combinar razões de oportunidade (Cramer, 2003). Assim a equação deve explicar as hipóteses expressas no modelo através da verificação da significância das variáveis independentes.

A verificação da significância e a qualidade do modelo (Quadro 7) foi efectuada através da realização de testes de hipóteses e pela interpretação dos valores do chi-quadrado ( $\chi^2$ ) e do pseudo  $R^2$ .

A avaliação do nosso modelo pela interpretação do valor do nosso  $\chi^2$  permite-nos concluir pela significância do modelo, isto é, permite-nos rejeitar  $H_0$ . Sendo que, a regra é rejeitar  $H_0$  se o  $p\text{-value} \leq \alpha$ , verificamos que  $p\text{-value} < 0,001$ , logo, significa que o modelo é estatisticamente significativo. Quanto ao valor do pseudo  $R^2$  como outra forma de avaliação de qualidade, no nosso modelo, iremos minimizar a sua importância, já que indica apenas, uma certa fiabilidade do modelo.

Relativamente aos RSE (Erros Padrão Robustos), estes servem para comparar o desempenho da nossa estatística, nestes dois modelos (monopólio, competição) e também compara estes com os resultados da máxima verosimilhança (Chou, Bentler & Satorra, 1991). Para cada RSE está atribuído um dos três níveis de confiança que permite rejeitar a hipótese nula do respectivo coeficiente não ter significância no modelo (\*\*99% de confiança, assumindo um nível de significância de 1%; \*95% de confiança, assumindo um nível de significância de 5% e, \*90% de confiança, assumindo um nível de significância de 10%) e, junto dos erros-padrão, consta a indicação do sinal de variação positiva ou negativa no modelo.

Quanto ao nosso universo de estudo ou observações, este corresponde aos 278 concelhos de Portugal Continental, objecto de recolha de dados através das plataformas do SIPJ-DJPJ e do AER do INE.

**Quadro 7 - Regressão Logística**

Variáveis Independentes	Coeff. (RSE)
População (ln)	6,4185 ** (2,8446)
Actos (ln)	3,5508 ** (1,8378)
Divórcio	0,3173 (1,1163)
Casamentos	0,0703 (0, 4184)
+65 anos (ln)	1,0994 (0,8878)
N. Empresas (ln)	-1,8379 (3,1065)
N. OSFL (ln)	0,8940 * (0,3985)
Valor Médio Habitação	1,5614 (1,5859)
N. Contratos (ln)	0,0076 (1,3301)
Fogos de Habitação (ln)	0,9167 (0,8839)
Rendimento per capita	4,4192 (4,7205)
Const.	-123,7357 *** (41,0253)
Observations	278
Wald $\chi^2$	53,78
Prob> $\chi^2$	0,0000
Pseudo R <sup>2</sup>	0,8666

\*p<.10; \*\*p<.05; \*\*\*p<.01;

two-tailed tests. Robust standard errors in parenthesis

Fonte: Elaboração própria

O nosso modelo (Quadro 7) mede a passagem de hierarquia a mercado.

Como resultados temos, as comparações dos rácios de hipóteses do mecanismo de mercado competição, tendo por categoria base o mecanismo de monopólio.

Em primeiro lugar, verificamos que, o *p-value* do modelo é *p-value* < 0,001, o que significa que, rejeitamos a hipótese nula. Podemos assim concluir que, o nosso modelo é estatisticamente significativo.

Quando se coloca a hipótese dos profissionais optarem pelo mecanismo de

competição, verificamos que são variáveis significativas a população (com 95% de confiança), o número de actos (com 95% de confiança) e, o número de outras organizações sem fins lucrativos (com 90% de confiança).

De acordo com o nosso modelo, a dimensão Tamanho do Mercado é a que melhor explica esta atitude de comportamentos, muito embora, a dimensão Actos Empresarias também seja significativa com a variável número de outras organizações sem fins lucrativos.

Podemos então observar que, a um aumento de uma unidade da população provoca um aumento nessa tomada de decisão na proporção de 6,4185. Este resultado é consistente com a nossa Hipótese 1 que refere que quanto maior for o tamanho do mercado, maior é a atractividade do mesmo e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Ainda na dimensão Tamanho do Mercado, podemos observar que, a um aumento de uma unidade do número de actos provoca um aumento nessa tomada de decisão na proporção de 3,5508. Este resultado também é consistente com a nossa Hipótese 1 que refere que quanto maior for o tamanho do mercado, maior é a atractividade do mesmo e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição. Estes resultados estão totalmente de acordo com a hipótese definida, pelo que, se verifica a Hipótese 1.

Na dimensão Actos Civis, nenhuma das variáveis apresenta resultados estatisticamente significativos, pelos que, não podemos aferir pela verificação da Hipótese 2 que quanto maior for a procura de actos civis, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Na dimensão Actos Empresariais, a variável número de empresas não apresenta resultados estatisticamente significativos, o que, dela não podemos aferir pela verificação da Hipótese 3. No entanto, podemos observar que a um aumento de uma unidade da variável número de outras organizações sem fins lucrativos, provoca um aumento na tomada de decisão pela competição na proporção de 0,8940. E este resultado, é consistente com a nossa Hipótese 3 que refere que quanto maior for a procura de actos empresariais, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição. Estes resultados estão totalmente de acordo com a hipótese definida, pelo que, se verifica a Hipótese 3, mas, não tem valor explicativo.

Na dimensão Actos Imobiliários, nenhuma das variáveis apresenta resultados estatisticamente significativos, pelos que, não podemos aferir pela verificação da Hipótese 4 que quanto maior for a procura de actos imobiliários, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Estudadas as cinco dimensões que por nós foram estabelecidas para o modelo:

tamanho de mercado; procura de actos civis; procura de actos empresariais; procura de actos imobiliários e o rendimento *per capita*, verificamos que apenas se apresentarem estatisticamente significativas as variáveis: população e actos praticados na dimensão Tamanho de Mercado, e a variável número de organizações sem fins lucrativos, na dimensão Procura de actos empresariais. São pois, as variáveis população, o número de actos praticados e a existência de outras organizações sem fins lucrativos quem, em nosso entender, contribui para a avaliação da decisão dos notários em se privatizarem na prestação privada de serviços públicos quando o modelo de escolha é o da competição. Desta forma, podemos afirmar que as hipóteses 1 e 3, confirmam que passou a haver competição pelos serviços notariais e que ela se verifica pela variabilidade destas variáveis e só destas.

### **Fase 2 - Análise à composição dos modelos**

Mas, para explicar os modelos que compõem estas estruturas e de que forma eles se opõem ao monopólio público, recorreremos a outro modelo estatístico, a regressão multinomial logística.

Recorremos a este modelo estatístico porque, não é simples a interpretação dos nossos resultados, uma vez que, a nossa variável dependente é uma variável policotómica, isto é, assume três valores diferentes em contraponto ao monopólio público: monopólio privado – 1; competição privada – 2; competição mista – 3.

Na literatura especializada é indicado que o tratamento de variáveis dependentes, quando as categorias são desordenadas, a regressão logística multinomial, não só é uma estratégia muito usada bem como, se revelará a mais adequada (Menard, 2002). Passando a variável dependente a assumir mais de duas classes mutuamente exclusivas, e não apenas um comportamento dicotómico entre duas classes, o modelo passa a funcionar assumindo uma das classes como base de referência e estabelece comparações em termos probabilísticos (Menard, 2002).

Este modelo também usa o método da máxima verosimilhança para a estimação dos coeficientes da regressão (Cramer, 2003), isto porque, os erros não seguem nem uma distribuição normal nem apresentam uma variância constante e, dada a impossibilidade de estimar os coeficientes com base no método dos mínimos quadrados usado nas regressões lineares, o método da máxima verosimilhança apresenta-se o mais adequado (Maroco, 2007).

O modelo multinomial logit pode ser visto como uma extensão do modelo logístico binário expressa pela seguinte equação:

$$\Pr(y_i = k) = \frac{\exp(X_i \cdot \beta_k)}{1 + \sum_{j=1}^J \exp(X_i \cdot \beta_j)} \quad [2]$$

Esta equação dá-nos o valor da probabilidade de  $Y=k$  onde  $k$  assume valores de  $1,2,\dots,K-1$ . Os parâmetros  $k$  e  $i$  representam respectivamente as categorias da variável dependente e as variáveis independentes da regressão. Como se pode verificar da equação, o modelo apura a probabilidade para  $K-1$  categorias, assumindo uma como referência de comparação. Ao contrário do modelo lógico binário, as probabilidades não são calculadas em função da única categoria alternativa, mas sim em função da categoria assumida como referência para todas as comparações entre categorias (Liao, 1994).

A equação geral tem que ser transformada, por forma a, expressar as hipóteses (*odds*) de ocorrer uma das variáveis dependentes relativamente à classe de referência (Maroco, 2007).

Os rácios de hipóteses (*odds-ratio*) são calculados para cada uma das  $K-1$  classes, comparativamente à classe de referência 0.

A verificação da significância e a qualidade do modelo foi efectuada através da realização de testes de hipóteses e pela interpretação dos valores do  $\chi^2$  e do pseudo  $R^2$ .

A avaliação do nosso modelo pela interpretação do valor do nosso  $\chi^2$  permite-nos concluir pela significância do modelo, isto é, permite-nos rejeitar  $H_0$ . Sendo que, a regra é rejeitar  $H_0$  se o  $p\text{-value} \leq \alpha$ , verificamos que  $p\text{-value} < 0,001$ , logo, significa que o modelo é estatisticamente significativo.

Quanto ao valor do pseudo  $R^2$  como outra forma de avaliação de qualidade, neste modelo, iremos também minimizar a sua importância, uma vez que, utilizamos o método da máxima verosimilhança e, a interpretação do seu valor não é exactamente igual ao do modelo de regressão linear, pelo que, terá que ser tido em conta com o máximo de reservas.

Relativamente aos RRR (Rácios Relativos de Risco) e aos RSE (Erros Padrão Robustos), estes servem para comparar o desempenho da nossa estatística, nestes três modelos (monopólio privado; competição privada; competição mista) em comparação ao monopólio público e, também compara estes com os resultados da máxima verosimilhança (Chou, Bentler & Satorra, 1991).

Para cada RRR e RSE está atribuído um dos três níveis de confiança que permite rejeitar a hipótese nula do respectivo coeficiente não ter significância no modelo (\*\*99% de confiança; \*\*95% de confiança e; \*90% de confiança) e, junto dos erros, consta a indicação do sinal de variação positiva ou negativa no modelo.

Apresentamos de seguida as estatísticas para cada uma das variáveis independentes (conforme Quadro 8).

**Quadro 8 - Regressão Multinomial logística**

	Monopólio Privado	Competição Privada	Competição Mista
<b>Variáveis independentes</b>	RRR (RSE)	RRR (RSE)	RRR (RSE)
População (ln)	1,6555 (2,4362)	1136,1350** (3644,2870)	1730,3250** (6483,9860)
Actos (ln)	22,1539*** (19,0737)	485,3131*** (1093,5720)	12627,3800 *** (31856,8800)
Divórcio	1,1399 (0,3231)	1,5256 (1,7522)	1,3933 (0,8834)
Casamentos	1,0967 (0,2981)	1,1226 (0,6348)	1,6769 (2,3830)
+65 anos (ln)	1,3020 (0,3994)	1,8340 (7,7006)	8,0485*** (5,7782)
N. Empresas (ln)	0,3476 (0,4750)	0,0606 (0,2095)	0,0062 (0,0263)
N. OSFL (ln)	0,9780 (0,3814)	2,3703 (1,3542)	3,7916* (2,8227)
Valor Médio Habitação	0,9808 (0,3401)	4,2956 (6,8834)	16,4180 * (28,3250)
N. Contratos (ln)	1,3515 (0,6898)	1,4167 (2,0594)	1,1116 (1,8108)
Fogos de Habitação (ln)	1,5965 (0,6417)	3,7755 (4,0155)	6,7184 (8,5907)
Rendimento <i>per capita</i>	1,7268 (3,8267)	185,9376 (991,1303)	49,1222 (284,5527)
Observations	278		
Wald $\chi^2$	95,06		
Prob> $\chi^2$	0,0000		
Pseudo R <sup>2</sup>	0,6483		

\*p<.10; \*\*p<.05; \*\*\*p<.01;

Two-tailed tests. Robust standard errors in parentheses. Monopólio Público é a classe base

Fonte: Elaboração própria

No nosso modelo temos os resultados das comparações dos rácios de hipóteses dos modelos: monopólio privado; competição privada; competição mista, tendo por categoria base o modelo de monopólio público.

Em primeiro lugar, verificamos que, o *p-value* do modelo é *p-value* < 0,001, o que significa que, rejeitamos a hipótese nula. Podemos assim concluir que, o nosso modelo é estatisticamente significativo.

### **Monopólio público Vs Monopólio privado**

Quando se coloca a hipótese dos profissionais optarem pelo modelo de monopólio privado, verificamos existir uma única variável significativa, o número de actos (com 99% de confiança), na dimensão Tamanho de Mercado, a determinar essa opção.

Podemos então observar que, a um aumento de uma unidade do número de actos provoca um aumento de 22,1539 na probabilidade dessa tomada de decisão. Este resultado é consistente com a nossa Hipótese 1 que refere que quanto maior for o tamanho do mercado, maior é a atractividade do mesmo e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Ainda na dimensão Tamanho do Mercado, podemos observar que, a variável população não apresenta resultados estatisticamente significativos. Neste modelo, esta variável não contribui para a verificação da nossa Hipótese 1 que refere que quanto maior for o tamanho do mercado, maior é a atractividade do mesmo e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Hipótese 1.2: Novamente os resultados indiciam a verificação da hipótese. Quanto maior for a procura de actos, maior o tamanho de mercado e, desta forma atrai os profissionais para a privatização.

Destes resultados, concluímos que, a opção dos notários optarem entre Monopólio Público Vs Monopólio Privado se prende com o número de actos praticados.

Na dimensão Actos Civis, nenhuma das variáveis apresenta resultados estatisticamente significativos, pelos que, não podemos aferir pela verificação da Hipótese 2 que quanto maior for a procura de actos civis, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Na dimensão Actos Empresariais, nenhuma das variáveis apresenta resultados estatisticamente significativos, pelos que, delas não podemos aferir pela verificação da nossa Hipótese 3 que refere que quanto maior for a procura de actos empresariais, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Na dimensão Actos Imobiliários, nenhuma das variáveis apresenta resultados estatisticamente significativos, pelos que, não podemos aferir pela verificação da Hipótese 4 que quanto maior for a procura de actos imobiliários, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

A dimensão Rendimento *per capita* funciona como variável de controlo.

Estudadas as cinco dimensões que por nós foram estabelecidas para o modelo: tamanho de mercado; procura de actos civis; procura de actos empresariais; procura de actos imobiliários e o rendimento *per capita*, verificamos que apenas se apresenta estatisticamente significativa a variável: o número de actos praticados na dimensão Tamanho de Mercado. É pois, a variável número de actos praticados quem contribui para a decisão dos notários em se privatizarem na prestação privada de serviços públicos quando o modelo de escolha é a de

monopólio privado. Desta forma, podemos afirmar que a hipótese 1 confirma que, estes profissionais, sente atractividade pelo mercado, em situações de monopólio privado, tendo por base o número de actos praticados, e que, esta decisão se verifica pela variabilidade desta variável e só desta.

### **Monopólio público Vs Competição privada**

Quando se coloca a hipótese dos profissionais optarem pelo modelo de competição privada, verificamos que, apenas a dimensão Tamanho de Mercado, pelas suas variáveis, população e número de actos, determinam a decisão dos notários por esta opção, por esta estrutura. Assim, a variável população apresenta-se estatisticamente significativa (com 95% de confiança) e, o número de actos (com 99% de confiança).

Podemos então observar que, a um aumento de uma unidade da população, provoca um aumento de 1136,1350 na probabilidade dessa tomada de decisão e, a um aumento de uma unidade do número de actos provoca um aumento de 485,3131 na probabilidade dessa tomada de decisão. Estes resultados são consistentes com a nossa Hipótese 1 que refere que quanto maior for o tamanho do mercado, maior é a atractividade do mesmo e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Hipótese 1.1: Novamente os resultados levam-nos a concluir pela verificação da hipótese. O tamanho do mercado será tanto maior, quanto maior for a população.

Hipótese 1.2: De novo os resultados nos levam a concluir pela verificação da hipótese. O tamanho do mercado será tanto maior, quanto maior for a procura de actos.

Quando comparados os resultados das variáveis da dimensão Tamanho de Mercado nas opções já enunciadas (monopólio público Vs monopólio privado; monopólio público Vs competição privada), podemos observar que, a variável população não apresenta resultados estatisticamente significativos na primeira estrutura, porém, apresenta consistência no seu comportamento.

Na dimensão Actos Civis, nenhuma das variáveis apresenta resultados estatisticamente significativos, pelos que, não podemos aferir pela verificação da Hipótese 2 que quanto maior for a procura de actos civis, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Do mesmo modo, na dimensão Actos Empresariais, nenhuma das variáveis apresenta resultados estatisticamente significativos, pelos que, delas não podemos aferir pela verificação da nossa Hipótese 3 que refere que quanto maior for a procura de actos empresariais, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Também na dimensão Actos Imobiliários, nenhuma das variáveis apresenta resultados estatisticamente significativos, pelos que, não podemos aferir pela verificação da Hipótese 4 que quanto maior for a procura de actos imobiliários, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Estudadas as cinco dimensões que por nós foram estabelecidas para o modelo: tamanho de mercado; procura de actos civis; procura de actos empresariais; procura de actos imobiliários e o rendimento *per capita*, verificamos que continuam apenas a apresentar resultados estatisticamente significativos as variáveis da dimensão Tamanho de Mercado: população e número de actos praticados. São as variáveis, população e o número de actos praticados quem contribuem para a decisão dos notários em se privatizarem na prestação privada de serviços públicos quando o modelo de escolha é o de competição privada. Desta forma, podemos afirmar que a hipótese 1 confirma que, estes profissionais, sente maior atractividade pelo mercado, em situações de competição privada quando, a população e o número de actos praticados apresentam valores significativamente elevados, e que, esta decisão se verifica pela variabilidade destas variáveis.

### **Monopólio público Vs Competição mista**

Quando se coloca a hipótese dos profissionais optarem pelo modelo de competição mista, verificamos existir mais riqueza nesta estrutura. Todas as dimensões apresentam pelo menos uma variável estatisticamente significativa o que, nos permite verificar as quatro hipóteses inicialmente estabelecidas.

A dimensão Tamanho de Mercado, pelas suas variáveis, população e número de actos, contribui para a decisão dos notários por esta opção da seguinte forma: a variável população apresenta-se estatisticamente significativa (com 95% de confiança) e, o número de actos (com 99% de confiança).

Podemos então observar que, a um aumento de uma unidade da população, provoca um aumento de 1730,3250 na probabilidade dessa tomada de decisão e, a um aumento de uma unidade do número de actos provoca um aumento de 12627,3800 na probabilidade dessa tomada de decisão. Estes resultados são consistentes com a nossa Hipótese 1 que refere que quanto maior for o tamanho do mercado, maior é a atractividade do mesmo e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Hipótese 1.1: Novamente os resultados levam-nos a concluir pela verificação da hipótese. O tamanho do mercado será tanto maior, quanto maior for a população.

Hipótese 1.2: De novo os resultados nos levam a concluir pela verificação da hipótese. O tamanho do mercado será tanto maior, quanto maior for a procura de actos.

Quando comparados os resultados das variáveis da dimensão Tamanho de Mercado nas opções já enunciadas (monopólio público Vs monopólio privado; monopólio público Vs competição privada; monopólio público Vs competição mista), podemos observar que, a variável população na primeira estrutura não apresenta resultados estatisticamente significativos, porém, já é estatisticamente significativa nas restantes estruturas. Este comportamento, na variável população, vem uma vez mais confirmar que é consistente no seu comportamento à medida que as estruturas se vão tornando mais complexas.

Na dimensão Actos Cívicos, as variáveis divórcios e casamentos não apresentam resultados estatisticamente significativos, pelo que, delas não podemos aferir pela verificação da nossa hipótese 2. Porém, a variável extracto populacional com mais de 65 anos apresenta-se estatisticamente significativa (com 99% de confiança). Observamos então que, a um aumento de uma unidade extracto populacional com mais de 65 anos, provoca um aumento de 8,0485 na probabilidade dessa tomada de decisão. Estes resultados são consistentes com a nossa hipótese 2. Podemos então aferir pela verificação da Hipótese 2, que quanto maior for a procura de actos cívicos, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Hipótese 2.3: Novamente os resultados levam-nos a concluir pela verificação da hipótese. Quanto maior o número de idosos maior a atractividade do mercado e maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Na dimensão Actos Empresariais, a variável número de empresas não apresenta resultados estatisticamente significativos, pelo que, dela não podemos concluir pela verificação da hipótese 3. No entanto, a variável número de outras organizações sem fins lucrativos apresenta resultados estatisticamente significativos (com 90% de confiança). Observamos que, a um aumento de uma unidade de outras organizações sem fins lucrativos provoca um aumento de 3,7916 na probabilidade na decisão dos agentes pela estrutura de mercado de competição mista. Estes resultados são consistentes com a nossa hipótese 3. Podemos então aferir pela verificação da nossa Hipótese 3 que refere que quanto maior for a procura de actos empresariais, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Hipótese 3.2: De novo os resultados nos levam a concluir pela verificação da hipótese. Quanto maior o número de outras organizações sem fins lucrativos a operar no mercado,

maior a atractividade do mercado e maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Na dimensão Actos Imobiliários, as variáveis número de contratos e números de fogos de habitação novos, não apresentam resultados estatisticamente significativos, pelo que, delas não podemos aferir pela verificação da Hipótese 4. No entanto, a variável valor médio das habitações apresenta resultados estatisticamente significativos (com 90% de confiança). Observamos que, a um aumento de uma unidade valor médio das habitações provoca um aumento de 16,4180 na probabilidade na decisão dos agentes pela estrutura de mercado de competição mista. Estes resultados são consistentes com a nossa Hipótese 4, que quanto maior for a procura de actos imobiliários, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Hipótese 4.1: Também aqui os resultados nos levam a concluir pela verificação da hipótese. Quanto maior for o valor médio das habitações novas, maior é a atractividade do mercado e, maior a probabilidade de serem criadas situações de competição.

Estudadas as cinco dimensões que por nós foram estabelecidas para o modelo: tamanho de mercado; procura de actos civis; procura de actos empresariais; procura de actos imobiliários e o rendimento *per capita*, verificamos agora que, todas elas apresentam pelo menos uma variável com resultados estatisticamente significativos. Resultados, esses, consistentes com as nossas hipóteses 1, 2, 3 e 4. Isto permite-nos ainda afirmar que, muito embora o extracto populacional com mais de 65 anos, o número de outras organizações sem fins lucrativos e o valor médio das habitações sejam factores importantes na tomada de decisão dos notários na sua opção pela privatização na prestação de serviços públicos, são a população e o número de actos, os factores determinantes dessa decisão por parte dos profissionais. Isto é, o Tamanho de Mercado, torna mais ou menos atractivo o mercado (meio onde o profissional opera) e, esse influencia a decisão dos profissionais. O mesmo, pudemos demonstrá-lo pela verificação das nossas hipóteses. Existe tanta mais riqueza nestas estruturas, quanto mais complexas elas se tornam, quantos mais factores contribuem para o seu crescimento.

## **2.2 – Conclusão**

Desde o início do nosso trabalho que destacámos o papel dos serviços prestados pelos notários, enquanto prestadores de um importante serviço público de poder e autoridade. Verificámos que, à semelhança do que vem acontecendo em outros sectores da economia, também a este sector foram aplicadas soluções de mercado para a prestação dos seus serviços,

através da privatização dos serviços e da própria função notarial.

Ao longo da nossa apresentação fomos focando o que na literatura encontrámos sobre o tema, no que a mecanismo de mercado respeita e que em nosso entender a este sector se aplicam: mecanismos de mercado em estrutura bem identificadas de modelos de monopólio ou de competição. Tentamos focar atenção ainda no que, em opinião de alguns autores em outros estados se passa, quem são os seus actores, como são fornecidos os serviços, qual o papel do Estado nesse sector.

Muito embora, tenha havido o cuidado de se preparar as instituições para a mudança e, uma vez encontradas soluções que levassem prestadores e utilizadores dos serviços a melhores condições de acesso a eles, com melhores preços, com procedimentos simplificados nos procedimentos até então tão burocratizados, pudemos constatar que, nem sempre essa realidade veio de encontro ao que inicialmente se projectava.

Em Portugal, a mudança teve início em 2004 aquando da aprovação do estatuto do Notariado e, pela primeira vez no país, assiste-se a uma mudança inovadora, isto é, teve início a privatização num sector de serviços eminentemente públicos, pela natureza de que este se reveste, um serviço de poder e autoridade público. Certo é, que a privatização de serviços públicos não é novidade no país, mas não o tivera sido até então num sector de reserva de actuação do Estado como o é o da justiça.

Pelo ênfase dado pelo próprio Estado a esta privatização, pareceu-nos importante estudar como é que ela aconteceu, que mudanças dela advieram na estrutura do Estado, que alterações provocou ao nível da prestação de serviços, que estruturas o mercado apresenta, que vantagens e implicações nelas encontram os cidadãos. Porquê aplicar mecanismos de mercado aos serviços prestados por um sector de poder público.

Inicialmente reparámos ter sido dada primazia à necessidade de ser alterado o estatuto do notariado, isto é, houve necessidade de serem criadas condições a estes profissionais para poderem operar no mercado e, desta forma, estes poderem optar entre uma de duas situações: permanência no Estado enquanto funcionários públicos ou, escolha pela privatização e assim exercer uma profissão liberal com estatuto próprio.

Num segundo passo, foi criado um mapa territorial alargado, ainda que com *númerus clausus* dos cartórios aos quais estes profissionais podiam concorrer. E neste momento não podemos deixar de frisar a vantagem dada a estes profissionais relativamente às vagas então postas a concurso, como pudemos expor ao longo do desenvolvimento do nosso trabalho.

Como em qualquer outra privatização, pensámos, ser suposto, só o mercado funcionar agora neste sector, como em outros sectores da economia tem acontecido. O Estado a exercer

o seu papel fiscalizador, regulador e o mercado a operar em pleno, procura e oferta a ditar as regras na prestação e fornecimento destes serviços. Eis então que nos deparámos com um novo concurso em 2011 para atribuição de licenças a notário privado de cartórios que desde o início deste processo ainda permanecem públicos e, outros que, ainda poucos, já tendo sido privados, de novo são colocados a concurso, são colocados de novo, à disposição destes profissionais. Perguntamo-nos então, não foi feita já a privatização? Por que está esta situação a acontecer? E nesta procura de respostas se centrou o nosso estudo. Se após a privatização notarial, ainda existem cartórios que não foram privatizados, quais foram os factores que determinaram a decisão dos notários na privatização destes serviços públicos.

Na análise feita aos dados apurados pudemos num primeiro momento concluir pela existência de estruturas de mercado a operar neste sector. Pudemos constatar pela existência de duas estruturas em funcionamento: estruturas de monopólios e estruturas de competição. Num segundo momento, quisemos perceber em que circunstâncias aconteciam uns e outros, quais as variáveis a determinar a existência destas estruturas que simultaneamente influenciam a decisão destes profissionais.

Às estruturas de mercado por nós encontradas, deparámo-nos então pela existência de três modelos em oposição ao modelo de monopólio público, que até hoje permanece, na prestação e fornecimento de serviços dos actos notariais. São eles: monopólio privado; competição privada e competição mista.

Do resultado da existência destas estruturas, pudemos constatar que o cidadão não só tem um leque alargado de soluções na procura pelo prestador dos serviços, como também, um leque de soluções ao nível da forma dos procedimentos pela prestação dos serviços, e isso, reflecte-se, naturalmente, ao nível dos preços praticados.

Concluimos assim que, quando aplicados mecanismos de mercado a estes serviços de poder e autoridade, eles resultam tanto mais quanto mais complexas essas estruturas se tornam. Isto é, comparados os dados obtidos e, analisadas as diferentes dimensões por nós definidas para a interpretação dos dados, somos de opinião que, é o Tamanho de Mercado, a dimensão a ter um peso importante na decisão dos profissionais na sua decisão de optar pela privatização. Quanto maior a população, mais actos serão solicitados, mais aliciante se torna o mercado.

Em nosso entender essa é a razão principal pela qual nos deparamos ainda com o Estado nestas estruturas em situações de monopólios públicos. Existem concelhos ao longo do território que, pela sua dimensão, não são aliciantes do ponto de vista do mercado, não têm tamanho suficiente para que as leis do mercado ali subsistam e, conseqüentemente, do ponto

de vista de um investidor, não são competitivos para influenciarem a decisão dos profissionais à privatização.

Porém, verificámos ainda que, outras variáveis das restantes dimensões, pesam também nesta decisão à medida que as estruturas de mercado se tornam mais complexas, mais ricas do ponto de vista do mercado.

Tratando-se de uma estrutura de competição mista, onde os actores são em maior número, porque nele operam simultaneamente sector público e profissionais liberais, parece ser o mercado ainda mais atractivo, e aqui, vemos aparecer como variáveis significativas a explicar esta decisão, o extracto populacional com mais de 65 anos, na dimensão Procura de actos civil (com 99% de confiança); o número de outras organizações sem fins lucrativos (com 90% de confiança), na dimensão Procura de actos empresariais e ainda, o valor médio das casas (com 90% de confiança), na dimensão Procura de actos comerciais.

Parece ser estimulada a opção dos notários, na passagem de monopólio público a competição mista, quando a concorrência é maior, quando a competição pelo mercado segue as leis do mercado.

Assim, no modelo Competição Mista, verificámos que a variável População é estatisticamente significativa (com 95% de confiança) e sem qualquer significância no modelo Monopólio Privado, contudo, a variável é consistente no seu comportamento. No que à variável Actos praticados respeita, esta, ganha peso na decisão destes profissionais quando a escolha passa entre Monopólio Privado, Competição Privada e Competição Mista (com 90% de confiança). Porém, se a um aumento de uma unidade da variável Actos praticados provocava um aumento na opção pelo Monopólio Privado em 22,1539 e na opção pelo modelo Competição Privada de 485,3131, já na opção pela Competição Mista provoca um aumento de 12627,38, ou seja, muito mais significativo na opção pela privatização no modelo de Competição Mista.

Já as variáveis, extracto populacional com mais de 65 anos é estatisticamente significativa (com 99% de confiança), o número de organizações sem fins lucrativos (com 90% de confiança) e valor médio das casas (com 90% de confiança), nesta estrutura, no entanto, todas elas sem qualquer significância quando os modelos são os de Monopólio Privado e Competição Privada.

### **2.3 - Implicações para o cidadão resultantes da formação destas estruturas**

Expostas as teorias que na literatura encontramos no que à aplicação de mecanismos de mercado respeita na produção e fornecimento de serviços públicos e, expostos os

pressupostos que em nosso entender melhor explicam a realidade que do nosso estudo faz parte, ou seja, como é que na literatura entendem ser o mercado, o melhor dos meios para satisfazer os cidadãos, as instituições e o próprio Estado nas suas necessidades por serviços públicos, ainda que estes respeitem a serviços de poder e autoridade, como o são os serviços prestados pelos notários.

Em nossa opinião e, após reflexão sobre os resultados obtidos, verificámos pela coexistência destas diferentes estruturas a servir o cidadão, espelhadas de forma heterogenia, nos diferentes concelhos ao longo do país. Ainda que o cidadão tenha hoje como vantagem, a opção da escolha do agente a prestar-lhe o serviço, essa opção só é real, quando o mercado funciona. Ora, se o mercado só acontece em zonas populosas, então, o interior nada ganha com o mercado, desde que continue com um sistema de monopólio.

### **Limitações**

Ao longo do nosso trabalho fomos confrontados com algumas limitações. A primeira das limitações foi ao nível da obtenção dos dados, mais concretamente, com a obtenção dos dados do ministério da justiça dos actos relativos à actividade dos notários e conservatórias. Ainda que disponíveis os dados electronicamente na plataforma da SIEJ – DGPJ, são-no no entanto de difícil interpretação.

Como segunda limitação apontamos a falta de informação sobre a mais-valia que esta privatização foi ao mais comum dos cidadãos e às empresas. Quão mais próximo ficou dos cidadãos e das empresas o acesso a este serviço público, uma vez que, ainda em Outubro de 2010 as tabelas dos serviços sofreram novos aumentos.

### **Linha de investigação futura**

Deparámos também ao longo do nosso estudo, com o Estado a legislar no sentido de tornar a si os serviços que em 2004 havia depositado na confiança dos profissionais liberais, por via desta privatização. Sugerimos e, achamos oportuno que, surjam dados científicos sobre este comportamento. Será oportuno este regresso, será ele um aumento da estrutura do Estado ou apenas a optimização de recursos.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Alain, A. (2002). *Categorical Data Analysis*. New York: Wiley-Interscience, 2<sup>nd</sup> edition.
- Ajzen, I. (1988). *Attitudes, Personality and Behaviour*. New York: Two Penn Plaza
- Alves, A., & Moreira, J. (2004). *O que é a Escolha Pública - Para uma análise económico da política*. Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- Araújo, J. (2005). A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. *NEAPP, Série I (10)*: 4.
- Araújo, J. (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Araújo, J. (2000). Hierarquia e Mercado: A Experiência Recente da Administração Gestioniária. *Comunicação apresentada no 2º Encontro INA – Moderna gestão pública: dos meios aos resultados*. Lisboa.
- Araújo, J. (1993). Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade Europeia, Particularmente em Portugal. Braga: Universidade de Minho: Dissertação de Mestrado.
- Aucoin, P. (1990). "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". *Governance*, Vol. 3, N° 2: 115-137.
- Barros, C. (2003). *Introdução ao estudo da Economia*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Bouckaert, G., & Pollitt, C. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2001). Emerging Trends in Public Management and Governance. *Teaching and Research Review, issue 5, Winter 2001, University of the West of England, Bristol Business Scholl*.
- Boyne, G. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Services Contracting in U.S. Local Government". *Public Administration Review*, 58(6): 474-484.
- Bryman, A. (1984). The Debate about Quantitative and Qualitative Research: A Question of Method or Epistemology? *The British Journal of Sociology*, 35(1): 75-92.
- Buchanan, J. (1977). Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory. Public Management Reform: A comparative Analysis . *New Public Management, Governance and the New Weberian State*. Oxford University Street. Oxford OX2 6 DP .
- Cadete, E. (2004). *Concorrência e Serviços de Interesse Económico Geral (1ª Edição ed.)*. São João do Estoril - Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas, Lda.
- Chou, C., Bentler, P., & Satorra, A. (1991). Scaled tes statistics and robust standard errors for no.normal data in covariance structure analysis. *British Journal of Mathematical and Statistical Psychology*, 44(2): 347-357.

- Coase, R. (1937). *The Nature of the Firm*. USA: Economica Blackwell Publishing, 4.
- Cramer, J. (2003). The origins and development of the logit model. Cambridge University Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Feiock, R. (2007). Contracting and Sector Choice Across Different Types of Municipal Services. *State and Local Government Review*, 39(1): 80-95.
- Gerry, C., Nogueira, F., & Tobelem, A. (2001). Poder Decisório e Capacidade de Decisão na Gestão Pública: Uma Primeira Abordagem. Departamento de Economia e Sociologia: UTAD.
- Granovetter, M. (1973). "The Strength of Weak Ties". *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380.
- Greenwald, A., & G., A. (1989). *A sociocognitive model of attitude structure and function*. Hillsdale, New York: Laurence Erlbaum Associates, Inc. Publishers.
- Guerreiro, J. (2010). Formalizar, Desfomalizar, Desburocratizar, Simplificar – nos Registos e no Notariado: Quid Iuris?: 13.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons?. *Public Administration*, 68: 3-19.
- Lamas, A. (2006). A administração pública e os novos paradigmas: O impulso para a mudança. Universidade Jean Piaget de Cabo Verde.
- Liao, T. (1994). *Interpreting Probability Models: Logit, Probit, and Other Generalized Linear Models*. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Lima, J. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*, 20 (2): 151-181.
- Maroco, J. (2007). *Análise Estatística*. Lisboa: Sílabo.
- Mateus, A., Moreira, T., & Rodrigues, E. L. (2006). Autoridade da Concorrência - PROJECTO DE RECOMENDAÇÃO - “Medidas de reforma do quadro regulamentar do notariado, com vista à promoção da concorrência nos serviços notarias. Lisboa.
- Menard, S. (2002). *Applied Logistic Regression analysis*. California: SAGE.
- Milward, B., & Provan, K. (1998). Measuring Network Structure. *Public Administration*, 76: 387-407.
- Mueller, D. C. (1979). *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neves, J. (2003). *O que é a Economia?* S. João do Estoril - Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas, 2ª edição .
- Niskanen, W. (1968). *Bureaucracy and Representative Government*. Atherton: Aldine Transaction.

- OCDE. (2010). Diretriz da OCDE sobre Governança Cooperativa para empresas de controle estatal.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1999). Public Goods and Public Choice,. *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Indiana University.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1977). Public Goods and Publica Choice. *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Indiana University.
- Pereira, P. (1997). *A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neo-liberal?. Análise Social*, Volume XXXII (141) 2º: 419-442.
- Pereira, P. (2009). A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neo-liberal? *Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Quarta série, Vol. 32, nº 141: 419-442.
- Ponte, J., & Fonseca, H. (2001). Orientações Curriculares para o Ensino da estatística: Análise Comparativa de três países. *Quadrante*, 10 (1): 93-115.
- Real, I. (1990). Secção de Encerramento em secretariado para a Modernização Administrativa. *1º Congresso de Modernização Administrativa*, (pp. 151-158). Lisboa.
- Rocha, J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, J. (1999). Modelos de Gestão Pública. *Forum: Modernizar a Administração Pública* . Revista Portuguesa de Administração Pública e Políticas, Volume I, nº 1, 2000.
- Rocha, J. (1995). Administrative Modernization and Public Management in Portugal. *Conferência Anual do Grupo Europeu de Administração Pública*. Roterdão.
- Rodrigues, M. (2009). Mecanismos de governação. Estratégias alternativas de coordenação nos governos locais em Portugal. Tese de Doutoramento. Ciências da Administração.
- Scott, J. (2000). *Social Network Analysis: A Handbook*. 2nd Ed. Newberry Park, CA. Newberry Park, CA: Sage.
- Silvestre, H. (2010). *Gestão Pública, Modelos de Prestação no Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London : Methuen and Co., Ltd.
- Sousa, F., & Cruz, R. (1995). O Processo de Privatização em Portugal. Porto: *Associação Industrial Portuense*.
- Stein, R. (1993). Arranjng City Services. *Journal of Public Administration. Resarch and Theory*, 3 (1): 66-92.
- Vallet, O. (1947). *Administração e Poder*. Lisboa: Instituto Piaget.

Weber, M. (1947). Legitimate Authority and Bueaucracy. In *The Theory of Social and Economic Organisation*. Free Press.

Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

Wright, V. (1997). Redefeniendo el Estado: las implicaciones para la Adimintración Pública. *Gestión y Analisis de políticas Públicas*, número 3: 48-53.

**Legislação:**

- Directriz 2001/86/CE, do Conselho de 8 de Outubro;
- Directriz 2004/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Abril;
- Recomendação da Comissão Europeia 2004/913/CE, de 14 de Dezembro;
- Recomendação da Comissão Europeia 2005/162/CE, de 15 de Fevereiro;
- Regulamento CE/2157/2001, do Conselho de 8 de Outubro;
- Lei nº 49/2003, de 22 de Agosto;
- Lei nº 7/2007, de 5 de Fevereiro;
- Lei nº 40/2007, de 24 de Agosto;
- Lei nº 3-B/2010, de 28 de Abril;
- Decreto-Lei nº 403/86, de 3 de Dezembro;
- Decreto-Lei nº 244/92, de 29 de Dezembro;
- Decreto-Lei nº 207/95, de 14 de Agosto;
- Decreto-Lei nº 40/96, de 7 de Maio;
- Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril;
- Decreto-Lei nº 28/2000, de 13 de Março;
- Decreto-Lei nº 29/2000, de 13 de Março;
- Decreto-Lei nº 30/2000, de 13 de Março;
- Decreto-Lei nº 64-A/2000, de 22 de Abril;
- Decreto-Lei nº 146/2000, de 18 de Julho;
- Decreto-Lei nº 87/2001, de 17 de Março;
- Decreto-Lei nº 322-A/2001, de 14 de Dezembro;
- Decreto-Lei nº 26/2004, de 4 de Fevereiro;
- Decreto-Lei nº 27/2004, de 4 de Fevereiro;
- Decreto-Lei nº 2/2005, de 4 de Janeiro;
- Decreto-Lei nº 111/2005, de 8 de Julho;
- Decreto-Lei nº 178-A/2005, de 28 de Outubro;
- Decreto-Lei nº 76-A/2006, de 29 de Março;
- Decreto-Lei nº 125/2006, de 29 de Junho;
- Decreto-Lei nº 206/2006, de 27 de Outubro;
- Decreto-Lei nº 8/2007, de 17 de Janeiro;
- Decreto-Lei nº 263-A/2007, de 23 de Julho;
- Decreto-Lei nº 318/2007, de 26 de Setembro;
- Decreto-Lei nº 324/2007, de 28 de Setembro;

- Decreto-Lei nº 20/2008, de 31 de Janeiro;
- Decreto-Lei nº 73/2008, de 16 de Abril;
- Decreto-Lei nº 116/2008, de 4 de Julho;
- Decreto-Lei nº 247-B/2008, de 30 de Dezembro;
- Decreto-Lei nº 122/2009, de 21 de Maio;
- Decreto-Lei nº 185/2009, de 12 de Agosto;
- Decreto-Lei nº 292/2009, de 13 de Outubro;
- Deliberação do Conselho de Ministros nº 15 DB/89, de 8 de Fevereiro;
- Portaria nº 996/98, de 25 de Novembro;
- Portaria nº 237/2007, de 8 de Março;
- Portaria nº 794-A/2007, de 23 de Julho;
- Portaria nº 794-B/2007, de 23 de Julho;
- Portaria nº 1050-A/2007, de 31 de Agosto;
- Portaria nº 1594/2007, de 17 de Dezembro;
- Portaria nº 67/2010, de 3 de Fevereiro;
- Aviso nº 1434/2011, de 14 de Janeiro.