

ASSUNTO:	Aluguer operacional de viaturas ("Renting"). Junta de freguesia.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_8910/2019	
Data:	04.10.2019	

Pela Junta de Freguesia foi solicitado parecer sobre a seguinte questão:

"A frota automóvel desta Junta de Freguesia encontra-se envelhecida e degradada.

O tempo médio é de 19 anos/veículo. Cfr. Documento que ora se junta.

Se, por um lado, a despesa com reparações aumenta em função da antiguidade do veículo, por outro lado, os veículos mais degradados estão quase imobilizados.

A substituição dos veículos é urgente e absolutamente necessária.

No entanto, esta autarquia não dispõe de capacidade orçamental de curto prazo para suportar a aquisição a prazo dos veículos necessários.

Acresce ainda que o recurso ao endividamento está impedido por lei.

Surge assim a hipótese de recurso ao sistema de "Renting - aluguer operacional de veículos automóveis".

Para o efeito, venho solicitar a V. Exas. parecer jurídico que habilite esta autarquia a decidir sobre a viabilidade legal no recurso ao "Renting", no âmbito da legislação aplicável às Juntas de Freguesia."

Cumpre, pois, informar:

I

O aluguer operacional de viaturas (também designados de "Renting") é um instrumento económico do mercado automóvel que cada vez mais está em uso, mas que ainda não se encontra devidamente concretizado na lei, consistindo na prática num contrato atípico que é disponibilizado pelos operadores de mercado com modalidades e características muito distintos.

Uma caracterização simples e acessível, condensando a essência dos elementos que definem estes contratos, pode ser a seguinte:

"O renting ou aluguer operacional de viaturas (AOV) é uma solução de financiamento automóvel para particulares e empresas, materializado num contrato de aluguer de veículos com prestação de serviços associado, por um

período e quilometragem pré-determinado e mediante o pagamento de uma renda. Esta renda inclui o custo do aluguer, a manutenção e reparações.

(...)

A frota passa a ser gerida por especialistas. Além do financiamento da viatura, a gestão inclui também a prestação de um conjunto de serviços complementares, como a manutenção, a viatura de substituição, a mudança de pneus, ou os seguros, entre outros.

Os custos associados à gestão da frota estão prévia e perfeitamente definidos, uma vez que a renda mensal a suportar é fixa. (...)

Os riscos inerentes ao negócio - como por exemplo a redução do valor residual do veículo - são assumidos pelas gestoras.

A contabilização fica bastante mais simplificada, uma vez que não se verifica imobilização das viaturas nos clientes. Com o AOV apenas se efectua um movimento contabilístico mensal, que corresponde ao pagamento da renda. A utilização de viaturas não implica o recurso a financiamento (...).

Além disso, como o IVA não é calculado sobre o preço total, mas sobre a quota-parte realmente utilizada do veículo, aplica-se sobre o aluguer mensal, sendo distribuído sobre a duração total do contrato.

(...)

Qual a diferença entre um renting e um financiamento em leasing, ou ALD?

Com um financiamento em leasing ou de ALD (Aluguer de Longa Duração) paga a totalidade (ou quase) do valor das viaturas durante o período do contrato, correndo o risco da sua desvalorização no final, e tem ainda de pagar todos os serviços de manutenção e substituição de peças.

Com o renting, tratando-se de um aluguer, paga apenas a desvalorização dos carros durante o período do contrato (ou seja, paga apenas pela sua utilização), com custos mensais mais reduzidos e sem correr riscos com a sua desvalorização. E o renting ainda inclui todos os serviços essenciais à utilização das viaturas (revisões, seguro, selo,...)”¹.

Por outro lado, e para melhor diferenciação entre as modalidades de “locação financeira” (“leasing” ou “aluguer de longa duração”) e de “aluguer operacional” (“renting”) vejamos esta comparação:

“O que é o Leasing?

¹ Tal como explica o Jornal de Negócios num artigo destinado a esta figura do mercado automóvel, disponível para consulta em https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/banca---financas/detalhe/o_que_eacute_o_renting.

O leasing trata-se de uma modalidade de aluguer de longa duração, através da celebração de um contrato com uma locadora, que será a proprietária do bem, durante todo o período do contrato. Todos os meses, o cliente estará sujeito a uma renda fixa, sendo que, após o final do contrato, o cliente poderá optar pela aquisição efetiva do bem, que passará a estar em seu nome.

O que é o Renting?

Na modalidade de renting, o cliente pagará mensalmente não só pelo uso do bem, como pelos serviços de manutenção e outros possíveis extras. Desta forma, todas as questões relacionadas com a gestão do bem estarão delegadas na empresa locadora, sem que o cliente tenha outros encargos. No final do contrato, que pode ir até 5 anos, o cliente tem a possibilidade de adquirir o bem, mediante o pagamento do valor residual.

Leasing vs. Renting

No leasing, será a locadora, banco ou financeira a comprar o bem. No caso de se tratar, por exemplo, de um automóvel, o cliente irá pagar uma renda até ao final do contrato, sendo que, só após o final desse período, o bem ficará no nome do cliente. Ainda que os juros sejam mais baixos que num crédito convencional, é necessário que o cliente tenha um seguro contra todos os riscos durante o financiamento.

No renting, os contratos são feitos por quilometragens e períodos limitados, sendo que o cliente paga uma renda mensal pelo uso do automóvel, que pertence à empresa de renting. Na maioria dos casos, este serviço assegura custos de manutenção, pacote de seguros, gestão de impostos, ou mesmo assistência em viagem.

Diferença entre leasing e renting

Assim, pode dizer-se que o objetivo do leasing passa por comprar um determinado bem, enquanto no caso do renting, a ideia subjacente passa por poder utilizar um bem, durante um determinado período de tempo. De uma forma geral, o leasing é mais procurado por particulares, enquanto o renting se revela numa boa opção para muitas empresas.”²

Portanto, podemos dizer que, no geral, o aluguer operacional de viaturas poderá constituir uma solução flexível para gestão profissional da frota automóvel de empresas. Pois, em regra, permite a utilização de veículos sem recurso a um financiamento externo e mediante o pagamento de uma renda mensal, e

² Cf. artigo publicado no Portal “Economias”, datado de 23/01/2017, disponível para consulta em: <https://www.economias.pt/leasing-vs-renting/>

abrange também um conjunto de serviços complementares, sem as questões logísticas, financeiras ou fiscais que resultam de uma aquisição: o valor devido mensalmente diz respeito apenas à utilização dos veículos, todos os serviços prestados são incluídos na mensalidade, permite uma otimização dos custos e evita a aquisição dos veículos, podendo assim substituí-los quando necessário, não suportando a desvalorização do veículo.

II

Em termos legislativos, como dissemos o aluguer operacional de viaturas/veículos não está regulado nem densificado como figura própria, ficando sujeito ao regime geral dos contratos de direito privado previsto no Código Civil e no que for estipulado pelas partes no respetivo negócio jurídico.

A única referência mais particular que encontramos em diploma legal, e que embora escassa, é no Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto (regime do acesso e exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, designada por rent-a-car)³, que no seu artigo 1.º refere expressamente não ser aplicável “Aos contratos de prestação de serviços de aluguer de longa duração, incluindo os designados de ALD, renting ou aluguer operacional de veículos (AOV), bem como os que incluam a prestação de serviços acessórios ao aluguer do veículo;” (alínea c) do n.º 3 do artigo 1.º).

Note-se que o legislador aponta uma designação que nos parece muito acertada, como adiante explicaremos, quando refere que o aluguer operacional de veículos (“renting” ou AOV) é um contrato de prestação de serviços.

Aliás esta distinção face à locação financeira⁴ é também patente na alínea a) do n.º 3 do artigo 1.º deste diploma legal, onde o legislador indicou separadamente este tipo de negócio jurídico.⁵

³ Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto (regime do acesso e exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, designada por rent-a-car; alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2018, de 20 de junho, Decreto-Lei n.º 47/2018, de 20 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 207/2015, de 24 de setembro)

⁴ Que é regulada pelo Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de junho (regime jurídico do contrato de locação financeira; alterado pelo Decreto-Lei n.º 285/2001, de 3 de novembro).

⁵ “Aos contratos classificados como de locação financeira, nos termos das normas legais e regulamentares aplicáveis;”.

III

Na jurisprudência, encontramos uma análise do Tribunal de Contas⁶ que auxilia na compreensão desta figura do aluguer operacional (“renting”), por contraponto à locação financeira (“leasing”):

“1. Os contratos devem ser analisados e qualificados, não apenas com base na sua configuração formal, mas também em função das circunstâncias em que se enquadram e dos objectivos que visam realizar.

2. A locação financeira envolve uma relação jurídica trilateral, entre o fornecedor da coisa locada, o financiador, que a adquire e a dá em locação, e o locatário, que a goza em contrapartida de uma remuneração. **Na locação operacional a relação é meramente bilateral, entre o locador (simultaneamente fornecedor e proprietário de uma coisa) e o locatário.**

3. Na locação financeira a remuneração a pagar pelo locatário visa o reembolso do valor aplicado pelo locador, enquanto **na locação operacional a remuneração se destina tão só a pagar o gozo do bem e a prestação de serviços acessórios de manutenção, reparação ou assistência técnica.**

4. A função creditícia, presente na locação financeira, justifica que o locador não seja responsável pela entrega de uma coisa conforme e esteja isento de responsabilidade pela perda ou deterioração do bem. **Sujeita ao regime geral da locação, a locação operacional implica que o locador, porque proprietário jurídico e económico da coisa locada, suporta o risco da sua perda ou deterioração, competindo-lhe as reparações necessárias à conservação do bem.**

5. Em termos legais, a opção de compra é um elemento típico e indissociável da locação financeira. Noutras modalidades de locação, pode ou não ser consagrada.

(...)”

IV

Nos termos do previsto no artigo 1022.º do Código Civil a “Locação” é “o contrato pelo qual uma das partes se obriga a proporcionar à outra o gozo temporário de uma coisa, mediante retribuição.”⁷

⁶ No seu Acórdão n.º 2 /11 – 21.JAN -1ªS/PL (RECURSO ORDINÁRIO N.º 17/2010-R; Processo de fiscalização prévia n.º 1022/2010).

⁷ A locação de bens móveis (como por exemplo viaturas automóveis) é designada de aluguer (artigo 1023.º do Código Civil).

No entanto, e tal como o legislador referiu na citada norma do Decreto-Lei n.º 181/2012 (que em si mesmo não interessa diretamente ao caso, mas é importante para o enquadramento do “renting” na ordem jurídica nacional) estes são “*contratos de prestação de serviços de aluguer operacional de veículos*”.

Pois como vimos as prestações que caracterizam um contrato de aluguer operacional de viaturas incluem a prestação de um conjunto muito diversificado de serviços acessórios à utilização do veículo automóvel (de manutenção, reparação ou assistência técnica, chegando mesmo nalguns casos a incluir seguros vários), não se limitando à mera concessão temporária do gozo daquela viatura. E, correspondentemente, o preço mensal que é devido pelo aluguer operacional de uma viatura não se destina a remunerar o locador pela concessão temporária do gozo desse bem móvel, mas por todo o conjunto de prestações que o contrato engloba, e que na sua maioria consistem em prestações de serviços associadas à disponibilização do gozo temporário do bem.

Por isso, e sobre o aluguer operacional de viaturas (“renting”) apontamos no sentido de estarmos perante um contrato de prestação de serviços (sem dúvida quando incluir a prestação de serviços de seguros), visto de uma forma global e sobre aquilo que o distingue de outros negócios jurídicos (como a locação financeira, “leasing”, ou aluguer de longa duração, ALD), muito embora se aceite que, em pureza, se possa considerá-lo com um contrato misto (especialmente no âmbito da teoria dos negócios jurídicos).

V

A locação de bens móveis e a aquisição de serviços são contratos (independentemente da sua designação ou natureza) cujas prestações típicas se consideram submetidas à concorrência de mercado, como se encontra previsto no n.º 2 do artigo 16.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)⁸.

A junta de freguesia, enquanto autarquia local, é considerada entidade adjudicante nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do CCP, e está sujeita à sua disciplina e ao cumprimento das regras nele previstas.

⁸ Código dos Contratos Públicos (CCP - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro; alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na redação conferida pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro, retificada e republicada pela Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio).

A entidade consulente deverá, para este efeito, adotar o procedimento pré-contratual que resulte do CCP como sendo o obrigatório, nomeadamente em função do valor do contrato (cf. artigos 17.º e seguintes), sem prejuízo de poder sempre adotar um concurso público como procedimento regra e preferencial da contratação pública.⁹

Qualquer procedimento de formação de um contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última (cf. artigo 36.º/1 do CCP).

A competência para autorizar a despesa com a aquisição de serviços nas freguesias pertence às juntas de freguesia, enquanto órgão executivo - de acordo com o disposto na alínea b) do n.º I do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho (regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços)^{10,11}

Como não conhecemos as características do aluguer operacional de viaturas que a entidade consulente pretenderá celebrar (nomeadamente, que serviços assessórios incluirá), nem as condições contratuais que incluirá no caderno de encargos a realizar, e sobretudo no seguimento do que atrás dissemos, tendemos a considerar que um contrato de aluguer operacional de viaturas é um contrato de prestação de serviços (na senda do apontado pelo legislador, ainda que indiretamente). No entanto, não podemos deixar uma nota, apenas, para o regime dos contratos mistos previsto no artigo 32.º do CCP:

⁹ Como elemento de auxílio para a entidade consulente, veja-se o “Guia de apoio aos autarcas das Freguesias da Região Centro na gestão da contratação pública por ajuste direto”, da autoria da CCDR-C, para onde remetemos e de onde resulta a admissibilidade de as juntas de freguesia procederem à aquisição de serviços que sejam necessários à prossecução das suas atribuições e competências e que respeitem ao funcionamento corrente dos serviços prestados pela autarquia. Este documento encontra-se disponível para consulta no seguinte endereço:

http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3806-guia-contratacao-publica-freguesia-2015-parte-i&category_slug=32&Itemid=739

¹⁰ Que se encontra revogado parcialmente (conforme alínea f) do n.º I do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro), apenas se mantendo em vigor os seus artigos 16.º a 22.º e 29.º, os quais foram também repristinados pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril.

¹¹ Naturalmente que, para que possa ser proferida a decisão de autorização de despesa e a decisão de contratar terão de estar asseguradas a conformidade legal e a regularidade financeira da respetiva despesa.

“Artigo 32.º - Escolha do procedimento para a formação de contratos mistos

1 - Só é permitida a celebração de contratos mistos se as prestações a abranger pelo respectivo objecto forem técnica ou funcionalmente incindíveis ou, não o sendo, se a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante.

2 - Na formação de contrato misto cujo objeto abranja simultaneamente prestações típicas de mais do que um tipo de contrato, aplica-se, em matéria de escolha do procedimento, o regime previsto para o tipo contratual que caracteriza o objeto principal do mesmo, atendendo, designadamente, a elementos tais como o valor estimado do contrato ou as suas prestações essenciais.

3 - Quando for possível identificar separadamente as diferentes partes de um determinado contrato, o seu objeto principal é determinado em função do valor estimado mais elevado.

(...)

6 - Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 1 a 4, a formação do contrato misto está sujeita ao cumprimento dos trâmites procedimentais e outros requisitos legais específicos, devidamente conjugados, aplicáveis aos vários tipos contratuais abrangidos pelo contrato.

VI

Em conclusão

As prestações que caracterizam um contrato de aluguer operacional de viaturas (também designado de “renting”) não se limitam à mera concessão temporária do gozo do veículo automóvel e incluem a prestação de um conjunto muito diversificado de serviços acessórios à utilização do veículo automóvel (de manutenção, reparação ou assistência técnica, chegando mesmo nalguns casos a incluir serviços de seguros).

Em virtude destas suas características e especificidades, e porque no aluguer operacional a remuneração mensal se destina a pagar o gozo do bem e a prestação de serviços acessórios de manutenção, reparação ou assistência técnica, faz sentido que o aluguer operacional de viaturas seja considerado como um contrato de prestação de serviços.

A junta de freguesia, enquanto autarquia local e no prosseguimento das suas atribuições, pode celebrar contratos de aquisições de serviços e contratos de locação de bens móveis, os quais se encontram sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos (CCP). Para tal, deve seguir as regras previstas no CCP, nomeadamente para efeitos da escolha do procedimento de formação do contrato.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.