

ASSUNTO:	Alienação de bens móveis. Retoma. Trator.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_JLMdO_6647/2025
Data:	29.04.2025

Pelo Senhor Presidente da Junta de Freguesia são colocadas questões no âmbito de um procedimento de contratação pública, para a aquisição de um trator com retoma de outro, onde pretende saber se tal é possível ou é necessário recorrer à hasta pública, bem como pretende ver esclarecido o seguinte:

- 1- “Admitindo que é possível proceder logo à retoma do trator antigo no âmbito de um procedimento pré-contratual para adquirir um novo trator, o critério de adjudicação pode ser o da proposta economicamente mais vantajosa através da modalidade monofatorial, designadamente a menor diferença entre o preço do trator a adquirir e o valor atribuído ao trator antigo, objeto da retoma enquanto único aspeto da execução a celebrar, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP?”
- 2- “No caso de a resposta ser negativa, é admissível, sendo o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa através da modalidade monofatorial, designadamente o preço, enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, estabelecer a retoma como um dos aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência?”

Enquadramento

A adjudicação, feita tendo em conta o critério da proposta economicamente mais vantajosa, pode ser determinada de acordo a modalidade multifator ou monofator.

A hasta pública, consiste, de forma bastante sucinta, na alienação de bens à melhor oferta.

Alienação de bens móveis

Quanto à alienação de bens móveis, o legislador aditou um título ao Código dos Contratos Públicos, passando este a prever o Título VI-A, com a denominação de “*Alienação de bens móveis*”, e, bem assim, procedeu ao aditamento de três novos artigos, através da alteração ao Código dos Contratos Públicos efetuada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

De acordo com o art. 266º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, o seu n.º 1 estatui que o título que versa sobre a alienação de bens móveis aplica-se às entidades adjudicantes previstas no número 1 do seu art. 2º, onde se encontram as autarquias locais na alínea c), da qual as freguesias fazem parte.

Ora, por alienação, para os efeitos previstos no título do CCP citado, deve entender-se “*qualquer forma de transmissão definitiva ou temporária da propriedade ou do gozo de bens móveis, incluindo a locação e o comodato*”, tal como previsto no n.º 2 do art. 266º-A do CCP.

No caso vertente, o que está em causa é aquisição de um trator com retoma de um outro.

Atento o disposto no n.º 3, do art. 266º-A do CCP, este consagra exceções à aplicação do regime da alienação de bens móveis previsto no Código dos Contratos Públicos, que a seguir se transcreve:

“Artigo 266.º-A

Âmbito

(...)

3 - Não são abrangidos pelo presente título:

a) Os bens que integrem o património financeiro do Estado;

- b) Os bens culturais móveis integrantes do património cultural, nos termos da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro;
- c) Os bens móveis do Estado abrangidos pelo Regulamento das Alfândegas, aprovado pelo Decreto n.º 31 730, de 15 de dezembro de 1941;
- d) Os bens móveis afetos às Forças Armadas e que revistam a natureza de material militar;
- e) Os veículos automóveis e motociclos.

4 - O inventário e o cadastro dos bens móveis são regidos por diploma próprio.” (negrito nosso)

Ora, estando prevista a exceção da aplicação deste regime jurídico à venda de veículos automóveis, parece-nos ser de chamar à colação o Código da Estrada (CE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio, na sua redação atual, para a densificação do seu conceito.

Assim, o art. 106º, n.º 1, do CE, sob a epígrafe “*classes e tipos de automóveis*” distingue automóveis ligeiros e pesados, sendo os primeiros, veículos “*com peso bruto igual ou inferior a 3500 kg e com lotação não superior a nove lugares, incluindo o do condutor*”, e os segundos, veículos “*com peso bruto superior a 3500 kg ou com lotação superior a nove lugares, incluindo o do condutor*”.

Além disso, e atenta a utilização que lhes é dada, os automóveis podem ainda distinguir-se entre automóveis de passageiros ou de mercadorias, conforme se destinem ao transporte de pessoas ou de carga, tal como previsto no art. 106º, n.º 2, als. a) e b), respetivamente.

Ademais, o legislador entendeu dedicar um artigo específico aos veículos agrícolas, onde estatui, no art. 108º, n.º 1 do CE, que o trator “*agrícola ou florestal é o veículo com motor de propulsão, de dois ou mais eixos, cuja função principal reside na potência de tração, especialmente concebido para ser utilizado com reboques, alfaías ou outras máquinas destinadas a utilização agrícola ou florestal*”, pelo que não nos parece que tenha sido sua intenção enquadrá-lo ao conceito de veículos automóveis.

Atento o disposto, parece-nos que foi intenção do legislador proceder à sua distinção, pelo que não nos parece que o trator se enquadre na exceção da al. e), do n.º 3, do art. 266º-A do CCP, pelo que a venda do trator deverá seguir os trâmites dos arts. 266º-A e seguintes do CCP.

Critérios de adjudicação

A adjudicação consiste na aceitação da única proposta apresentada ou na escolha de proposta de entre as apresentadas, tal como previsto no art. 73º, n.º 1 do CCP, de acordo com os critérios de adjudicação.

A adjudicação deve ser feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa, determinada através da modalidade monofator ou multifator.

Enquanto a primeira modalidade é densificada por um único fator, que pode ser, entre outros, o preço, tal como estatui o art. 74º, n.º 1, al. b), a segunda modalidade é densificada por um conjunto de fatores, e possíveis subfactores, que correspondem a diversos aspetos da execução do contrato a celebrar¹, atento o disposto nos arts. 74º, n.º 1, al. a) e 75º, todos do CCP.

No caso vertente, ainda que fosse possível realizar a compra de um trator com a retoma de outro, a entidade adjudicante, ao pretender usar a modalidade monofator do modo como a descreve, isto é , *“proposta economicamente mais vantajosa através da modalidade monofatorial, designadamente a menor diferença entre o preço do trator a adquirir e o valor atribuído ao trator antigo, objeto da retoma”*, parece-nos que o que está em causa, na prática, é a modalidade multifator, conquanto estaria sob análise a menor diferença entre o preço do trator a adquirir e o valor atribuído ao trator antigo, pelo que nos afigura que estariam dois fatores em análise, o que implicaria a criação de uma fórmula para a avaliação das propostas dos operadores económicos, não se tratando, a nosso ver, da modalidade monofatorial.

Aspeto de execução não submetido à concorrência

O art. 42º do CCP, cuja epígrafe é *“Caderno de encargos”*, estatui, no seu n.º 11, que para *“efeito do disposto nos n.os 3 e 5, consideram-se aspetos submetidos à concorrência aqueles que correspondam a fatores*

¹ Cfr. Ricardo Pedro *in* Comentário ao Código dos Contratos Públicos, 5ª Edição, Vol. II, AAFDL, Coord. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Marco Caldeira e Tiago Serrão, p. 220.

ou subfatores que densificam o critério de adjudicação, e aspetos não submetidos à concorrência todos os demais”, pelo que o caderno de encargos pode incluir aspetos não submetidos à concorrência.

Ora, esses aspetos, como defende Pedro Costa Gonçalves, são aspetos *“da execução do contrato que não correspondem a fatores ou subfactores que densificam o critério de adjudicação; ou seja, estão em causa cláusulas que respeitam a aspetos da execução do contrato em relação aos quais as propostas não são avaliadas”*², constituindo, assim, uma vinculação para os operadores económicos³.

Não obstante o descrito, e atento o que se tem vindo a dizer, dado que o legislador distingue, no Código da Estrada, veículos automóveis e tratores agrícolas, e tendo sido taxativo quanto à não aplicação do regime do regime de alienação de bens móveis somente aos veículos automóveis e motociclos, deixando de fora, entre outros, os tratores, parece-nos que a sua venda deve seguir o regime legal estabelecido nos arts. 266º-A e seguintes do CCP.

Assim, e respondendo às questões colocadas pela entidade consulente:

- 1- “Admitindo que é possível proceder logo à retoma do trator antigo no âmbito de um procedimento pré-contratual para adquirir um novo trator, o critério de adjudicação pode ser o da proposta economicamente mais vantajosa através da modalidade monofatorial, designadamente a menor diferença entre o preço do trator a adquirir e o valor atribuído ao trator antigo, objeto da retoma enquanto único aspeto da execução a celebrar, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP?”

Atento o disposto, parece-nos que da aplicação do descrito, estaria em causa a modalidade multifatorial, porquanto se iria analisar a menor diferença entre o preço do trator a adquirir e o valor atribuído ao trator antigo, e, desse modo, são dois fatores sob análise.

² Cfr. Pedro Costa Gonçalves *in* Direito dos Contratos Públicos, 5ª Edição, 2021, Almedina, p. 596.

³ Cfr. Pedro Costa Gonçalves *in* Direito dos Contratos Públicos, 5ª Edição, 2021, Almedina, p. 596.

Não obstante, parece-nos que tal não é possível, ainda que se tratasse da aplicação da modalidade multifatorial, dado que a venda de tratores não se enquadra na exceção da al. e), do n.º 3, do art. 266º-A do CCP e, desse modo, a alienação deve seguir o previsto nesse regime legal.

- 2- “No caso de a resposta ser negativa, é admissível, sendo o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa através da modalidade monofatorial, designadamente o preço, enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, estabelecer a retoma como um dos aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência?”

Na senda do anteriormente exposto, e considerando que o legislador não elencou nas exceções do regime da aplicação da alienação de bens móveis os tratores, bem como não se trata de uma norma aberta que permita qualquer tipo de integração de outros tipos além dos que lá se encontram especificados, não nos parece que seja possível fixar o preço de retoma, devendo a sua alienação seguir o regime legal previsto nos arts. 266º-A e seguintes do CCP.

Conclusão

- 1- O critério de adjudicação pode ser monofatorial ou multifatorial.
- 2- Os aspetos não submetidos à concorrência constituem uma vinculação para os operadores económicos.
- 3- A alienação de bens móveis segue um regime específico consagrado no Código dos Contratos Públicos.
- 4- Ao prever a exceção de aplicação desse regime aos veículos automóveis, parece-nos que o legislador não teve como intenção que tal pudesse ser aplicável à alienação de tratores, dado que se trata de uma norma sem qualquer abertura para a integração de outro tipo além daqueles lá especificados, devendo a alienação do trator seguir o regime previsto nos arts. 266º-A e seguintes do CCP.