

BREVES NOTAS SOBRE O REGIME JURÍDICO DA REDE NACIONAL DE PLATAFORMAS LOGÍSTICAS

PEDRO TEIXEIRA DE SOUSA (*)

PEDRO GOMES DA CUNHA (*)

1. INTRODUÇÃO

O Decreto-Lei n.º 152/2008, de 5 de Agosto ⁽¹⁾ (o “DL 152/2008”), vem estabelecer o regime jurídico da Rede Nacional de Plataformas Logísticas (a “RNPL”), desenvolvendo as orientações estratégicas para a área da logística definidas no projecto Portugal Logístico (o “Portugal Logístico”), apresentado pelo Governo de Portugal em Maio de 2006 ⁽²⁾.

O Portugal Logístico definiu a estratégia e as linhas mestras de implementação de uma rede logística nacional articulada e da modernização do sector logístico português. O número e localização das plataformas logísticas serão definidas por um plano sectorial, denominado Plano Portugal Logístico, que será elaborado nos termos do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (“RJGT”) ⁽³⁾.

Neste âmbito, o DL 152/2008 define o regime jurídico da RNPL, tendo como objectivos primordiais a implementação de procedimentos simples e ágeis, garantir a igualdade de acesso à actividade logística e regular o seu funcionamento. Em suma, pretende estabelecer um regime

(*) Advogado.

⁽¹⁾ Publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 150, 5 de Agosto de 2008, págs. 5228 e segs., tendo entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

⁽²⁾ Note-se que o DL 152/2008 foi aprovado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 23/2008, de 21 de Maio, que autorizou o Governo a aprovar um regime especial aplicável à expropriação e alienação de terrenos incluídos na área das plataformas logísticas que integram a RNPL.

⁽³⁾ Este texto foi concluído em 31 de Outubro de 2008.

jurídico claro e eficaz, que capte o interesse dos agentes do sector e que contribua para o desenvolvimento da área da logística sem distorcer a livre concorrência entre os operadores.

Do preâmbulo do DL 152/2008 retira-se o propósito de reafirmar “*o papel de Portugal como plataforma logística no espaço europeu e mundial*”, bem como de promover a regulação do sector, por forma a estabilizar o quadro jurídico aplicável, estimulando o interesse e o investimento dos operadores económicos. Para a concretização desses objectivos torna-se fundamental que o regime jurídico estabelecido pelo DL 152/2008 seja potenciador do desenvolvimento de uma Rede Nacional de Plataformas Logísticas com a qualidade de serviço aos utilizadores que se pretende implementar.

A RNPL é, na definição do DL 152/2008, o “*conjunto articulado de plataformas logísticas, cuja localização e funcionamento garante a optimização das cadeias logísticas e de transporte, contribuindo para posicionar Portugal como plataforma atlântica de entrada e saída de movimentos internacionais de mercadorias no mercado ibérico*”. O mesmo diploma define plataforma logística como “*zona de logística constituída por um recinto delimitado, onde estão instalados operadores e empresas que exercem actividades relacionadas com as cadeias de abastecimento, transporte e distribuição, dispondo de serviços comuns de manutenção e de apoio às empresas, pessoas e veículos, incluindo actividades produtivas de baixa intensidade*”.

Note-se que do âmbito de aplicação deste diploma se excluem os centros de carga aérea, embora estes estejam integrados no Portugal Logístico e se encontre projectada a construção de dois centros de carga aérea. Saliente-se ainda que o DL 152/2008 cinge a sua aplicação ao território continental de Portugal — o que inevitavelmente se compreende tendo em conta o factor primordial da localização geográfica que se encontra sempre associado ao sector da logística.

Neste texto pretende-se analisar o regime jurídico criado pelo DL 152/2008, nomeadamente as soluções e os mecanismos jurídicos adoptados por este regime, enquadrando-o no âmbito do quadro geral traçado pelo Portugal Logístico e do relevo que se pretende atribuir ao desenvolvimento dos sectores da logística e dos transportes como alavanca da economia nacional.

2. NOÇÃO DE LOGÍSTICA

Com origem no vocábulo grego “logos” — sinónimo de cálculo e razão —, a logística existe desde o início da civilização por força da movi-

mentação de materiais acabados e de matéria prima, ainda que inicialmente de forma muito rudimentar e numa escala muito reduzida. O conceito e a actividade desenvolveram-se, todavia, no âmbito das actividades militares, procurando responder às preocupações e necessidades sentidas no que toca ao abastecimento, manutenção e transporte de pessoas, de materiais e de equipamentos.

Existem inúmeras definições de logística, nem sempre coincidentes, não existindo uma noção legal de logística (4). Refira-se, a título meramente exemplificativo, a definição constante do sítio na *internet* da APLOG — Associação Portuguesa de Logística (5), que identifica logística como “*parte da cadeia de abastecimento que planeia, implementa e controla o fluxo (eficiente, eficaz e em ambos os sentidos) e armazenamento de materiais, de serviços e de informação entre o ponto de origem e de consumo por forma a satisfazer as necessidades do cliente*” (6).

Em Portugal não é actualmente conferido grande relevo à investigação jurídica dos sectores da logística e, de forma mais genérica, dos transportes. Tendo em conta a situação geo-política do País e a importância vital e estratégica desses sectores no desenvolvimento nacional — por todos reconhecida, pelo menos recentemente —, dificilmente se compreenderia essa lacuna. Note-se, no entanto, que o desinteresse pelo estudo jurídico destes sectores encontra paralelo na escassez de planeamento e de relevância estratégica a que o país os remeteu. Em Portugal, os poucos estudos recentes efectuados sobre o sector da logística são da autoria de investigadores ligados às ciências económicas e centrados nesta vertente.

(4) O DL 152/2008 integra várias definições, mas não define logística ou actividade logística.

(5) A APLOG é uma associação privada, de âmbito nacional e sem fins lucrativos, constituída por profissionais, empresas e outras organizações com preocupações no domínio da logística que tem por objecto promover e contribuir para o estudo e desenvolvimento da logística em Portugal e o seu impacto na competitividade das empresas e do país.

(6) O Council of Logistics Management define logística como “... *the process of planning, implementing, and controlling the efficient, effective flow and storage of goods, services, and related information from point of origin to point of consumption for the purpose of conforming to customer requirements. Note that this definition includes inbound, outbound, internal, and external movements, and return of materials for environmental purposes*”.

Este *non facere* é ainda mais evidente quando comparado com o exemplo de outros países que nos são próximos, onde desde há muitos anos se verifica um planeamento estratégico destes sectores, acompanhado de uma vasta produção legislativa e de um vasto leque de estudos e cursos jurídicos dedicados a estas áreas de actividade.

3. AS PLATAFORMAS LOGÍSTICAS NOUTRAS JURISDIÇÕES

As plataformas logísticas surgiram em França na década de sessenta do século anterior, com o propósito de centralizar e otimizar a distribuição de materiais pelos terminais de carga localizados nas periferias dos centros urbanos. Desde então, nomeadamente a partir da década de noventa, foram sendo implementadas e desenvolvidas plataformas logísticas um pouco por toda a Europa, na maior parte dos casos situadas junto às grandes cidades e, acima de tudo, ligadas aos portos marítimos.

Também em Itália cedo se desenvolveram plataformas logísticas. Neste país as plataformas logísticas concentram-se essencialmente no norte do país e desenvolveram-se através de parcerias público-privadas e de um plano estratégico da administração central de concessão de subsídios e de auxílio na disponibilização e utilização de terrenos.

Focando-nos no tratamento jurídico das plataformas logísticas em Espanha, verificamos que não existe um plano estatal que defina uma rede nacional integrada de plataformas logísticas ou que estipule um quadro jurídico que lhes seja especificamente aplicável.

Este papel organizador e dinamizador é levado a cabo por cada uma das Comunidades Autónomas, de acordo com os interesses de cada região e dentro do território da sua competência. Também as Autoridades Portuárias desempenham neste âmbito um papel relevante nos terrenos sob sua jurisdição.

A este respeito merecem uma referência especial as cidades logísticas criadas na periferia de urbes estratégicas e as zonas de actividade logística (denominadas “ZAL”) instaladas na proximidade dos principais portos, destacando-se as ZAL de Barcelona, de Valência e de Bilbao.

O modelo de financiamento destes centros logísticos assenta nas parcerias público-privadas, tendo os governos das Comunidades Autónomas e as entidades portuárias assumido um papel de destaque como accionistas das entidades que exploram estas áreas.

4. A LOGÍSTICA COMO SECTOR ESTRATÉGICO DA ECONOMIA NACIONAL

As intervenções que têm vindo a ser efectuadas por membros do Governo a propósito do Portugal Logístico ⁽⁷⁾ frisam que a localização geo-estratégica do País, na “*fronteira do Atlântico*”, tem como consequência o facto do sector logístico assumir um papel central na dinamização da economia nacional. O objectivo primordial do Portugal Logístico é criar as condições para “*transformar Portugal numa grande plataforma logística, numa grande interface de valor acrescentado entre as rotas intercontinentais atlânticas e a Península Ibérica e o resto da Europa*”.

Com efeito, não é demais sublinhar o importante papel que Portugal pode e deve assumir, em face da sua posição geográfica, como plataforma logística na fronteira atlântica ocidental da Europa. Para potenciar os efeitos positivos dessa posição é, porém, fundamental a criação de áreas de distribuição de mercadorias e de prestação de serviços de valor acrescentado que permitam alavancar a organização de cadeias logísticas integradas.

Do ponto de vista macroeconómico, a crescente internacionalização dos fluxos de mercadorias, a deslocalização e fragmentação da produção e o acentuar da especialização dos mercados de produção têm provocado o aumento das distâncias percorridas pelas mercadorias. Esta situação potencia o transporte de grandes quantidades de produtos semi-acabados por via marítima até centros logísticos localizados próximos dos mercados de consumo.

Esta tendência tem conduzido ao desenvolvimento de plataformas logísticas junto aos principais portos, centros de produção e mercados de destino, assentes num sistema de transporte integrado e intermodal, capaz de dar resposta aos fluxos de mercadorias com maior rapidez e eficiência.

A globalização dos mercados, a fragmentação e especialização da produção, bem como o desenvolvimento do transporte *door-to-door*, integrado e intermodal, impõem, efectivamente, a criação de centros logísticos em locais estratégicos, nomeadamente junto dos portos, nós viários e ferroviários, aeroportos e centros de produção e de destino, bem como nos

(7) Apenas a título de exemplo, salienta-se a intervenção da Secretária de Estado dos Transportes no 2.º Seminário da Plataforma Empresarial e Logística Polinucleada da zona de influência do Porto da Figueira da Foz.

eixos fronteiriços e regionais. Estes centros logísticos devem funcionar em conexão com a rede de transportes existente, sendo assim susceptíveis de proporcionar uma resposta rápida e eficiente no armazenamento, distribuição e transporte das mercadorias até aos clientes finais.

Para que se perceba a importância da logística na competitividade das pequenas e médias empresas, estima-se que o custo do processo logístico perfaça, na sua globalidade, entre 12% e 35% do custo produtivo total, variando consoante o tipo de negócio e a localização da produção.

O investimento projectado pelo Governo português para a concretização da RNPL é de cerca de 1.038 milhões de euros, dos quais 131 milhões de euros são relativos a custos com acessibilidades às plataformas logísticas. Estima-se que este investimento corresponda a uma procura dirigida às plataformas logísticas de 10,7 milhões de toneladas de carga movimentada no ano de 2015, dos quais 8,7 milhões de toneladas são relativos a fluxos rodoviários, marítimos e ferroviários actuais e os restantes resultam de captação de novos fluxos portuários, do mercado espanhol e transfronteiriço ⁽⁸⁾.

5. PROJECTO PORTUGAL LOGÍSTICO

Neste contexto, foi delineado e apresentado pelo Governo, em Maio de 2006, o Portugal Logístico, que veio definir as orientações estratégicas para a área da logística.

Não havia, efectivamente, um quadro jurídico que enquadrasse a implementação de uma rede nacional de plataformas logísticas e, mais genericamente, traçasse a estratégia de desenvolvimento do sector logístico.

O Portugal Logístico alicerça-se, fundamentalmente, (i) na definição de uma rede nacional de plataformas logísticas com áreas estrategicamente localizadas, infra-estruturadas, que reforcem a intermodalidade e constituam pólos de fixação de actividades do sector, (ii) na criação de uma estrutura de planeamento e regulação coordenada pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. (o “IMTT”) e por diversas sociedades locais que envolvam os agentes activos de cada plataforma logística,

⁽⁸⁾ Consultar a este propósito a apresentação sobre o Portugal Logístico, pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Gabinete da Secretária de Estados dos Transportes, Outubro de 2007, disponível em www.gov.pt.

nomeadamente as Autarquias competentes, os agentes privados, as administrações portuárias e outras entidades, e (iii) na definição de acções concertadas ao nível da logística urbana.

A definição e implementação da RNPL constitui o pilar do desenvolvimento do sistema logístico nacional projectado pelo Portugal Logístico. As plataformas logísticas localizam-se em espaços estratégicos, com vista à sua articulação com a rede de transportes existentes, visando a articulação com a iniciativa privada e a execução de uma estrutura de gestão e promoção próprias.

Pretende-se, assim, implementar um conjunto de plataformas logísticas estrategicamente localizadas no território nacional, funcionando em rede e com dimensão e disponibilização de serviços que sejam apropriados à procura a que visam dar resposta. Desta forma, o Portugal Logístico visa planificar de uma forma cabal o sector da logística e a oferta de plataformas logísticas situadas no território de Portugal continental, rompendo com a ausência de planificação vigente e criando os mecanismos adequados à efectiva implementação de uma rede nacional de plataformas logísticas que funcione de forma eficaz.

De acordo com o Portugal Logístico as plataformas logísticas a criar e que irão integrar a RNPL dividem-se em 4 categorias distintas. De notar que apesar de não se encontrar ainda aprovado o Plano Sectorial Portugal Logístico, existem plataformas que se prevê que venham integrar a RNPL que se encontram já em funcionamento. Por outro lado, outras plataformas logísticas que se prevê que integrem a RNPL — como a de Chaves — começaram a ser projectadas ainda antes da aprovação do Portugal Logístico. Como se verifica, o Portugal Logístico e a implementação da RNPL aproveitam o trabalho já desenvolvido pelo sector logístico e por entidades públicas, integrando plataformas logísticas já em funcionamento ou em desenvolvimento.

Em primeiro lugar, o Portugal Logístico prevê a implementação de plataformas urbanas nacionais, de média ou grande dimensão, que visam criar grandes centros de distribuição. Prevê-se, nomeadamente, a implementação de duas plataformas urbanas nacionais localizadas perifericamente às áreas metropolitanas do Porto e Lisboa, nomeadamente na Maia/Trofa e no Poceirão.

Uma segunda categoria é a das plataformas portuárias, também de média ou grande dimensão, localizadas na proximidade dos principais portos nacionais e que visam potenciar a actividade portuária e expandir a sua área de influência. Neste âmbito, prevê-se a implementação de cinco pla-

taformas localizadas na imediação dos portos de Leixões, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa e Sines (que se pretende que sejam desenvolvidas com uma forte participação das respectivas administrações portuárias).

Outra categoria é a das plataformas transfronteiriças, de pequena e média dimensão, que procuram dinamizar as economias regionais, prevendo-se a implementação de quatro plataformas desta categoria, localizadas junto à fronteira com Espanha, nomeadamente em Valença, em Chaves, na Guarda e em Elvas/Caia.

Por fim, define-se a categoria de plataformas regionais, de pequena e média dimensão, que procuram consolidar o reordenamento logístico e dos fluxos de transportes e contribuir para a coesão da rede, prevendo-se a implementação de uma plataforma regional em Tunes, no Algarve.

De notar que está ainda prevista a implementação de dois centros de carga aérea, em Lisboa e no Porto.

Referiu-se anteriormente que uma das preocupações do Portugal Logístico foi criar os mecanismos adequados à efectiva implementação de uma rede nacional de plataformas logísticas. Ora, esse objectivo não prescinde da definição de mecanismos jurídicos adequados, que disciplinem e potenciem o desenvolvimento e implementação da RNPL. São esses mecanismos jurídicos previstos pelo Portugal Logístico e, em especial, os mecanismos previstos no DL 152/2008 já publicado e em vigor que irão ser de seguida objecto de análise.

6. PLANO SECTORIAL PORTUGAL LOGÍSTICO

No âmbito e em concretização do Portugal Logístico encontra-se prevista a aprovação de um plano sectorial ⁽⁹⁾, elaborado e aprovado nos termos do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, que definirá o número, a localização e as actividades predominantes de cada uma das plataformas logísticas que integram a RNPL ⁽¹⁰⁾. Esse plano sectorial não se encontra ainda aprovado e publicado. Não obstante, tendo em con-

⁽⁹⁾ Conforme estatui o n.º 1 do artigo 35.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, “os planos sectoriais são instrumentos de programação ou de concretização das diversas políticas com incidência na organização do território”.

⁽¹⁰⁾ Conforme decorre do n.º 1 do artigo 3.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, os planos sectoriais com incidência territorial vinculam as entidades públicas.

sideração que esse plano será a concretização do Portugal Logístico, este projecto funciona de momento para os operadores e agentes do sector logístico como um “plano informal”.

Conforme atrás referido prevê-se também que este plano sectorial acolha no seu seio as plataformas logísticas já em funcionamento ou em desenvolvimento.

De salientar ainda que na sequência da apresentação do Portugal Logístico, e como forma de salvaguarda das futuras áreas nas quais se projecta a implementação das plataformas logísticas integradas na RNPL, foram aprovadas em alguns municípios medidas preventivas ⁽¹¹⁾, bem como foi aprovada a suspensão parcial do Plano Director Municipal de Matosinhos ⁽¹²⁾ e de Palmela ⁽¹³⁾.

7. REGIME JURÍDICO DO DL 152/2008

7.1. Considerações Gerais

O DL 152/2008 encontra-se sistematicamente dividido em cinco capítulos. Como se refere no preâmbulo deste diploma, à aprovação do regime instituído por este diploma presidiram razões de interesse público, as quais justificam grande parte das soluções adoptadas.

O primeiro capítulo intitula-se “Disposições Gerais”, englobando regras que definem conceitos fundamentais e os princípios basilares do regime jurídico da RNPL.

Desde logo, estabelece-se que as plataformas logísticas poderão estar localizadas em terrenos públicos ou privados e que são de acesso livre e concorrencial aos operadores e empresas, desde que se encontrem preenchidos os requisitos estabelecidos pelo respectivo regulamento interno da plataforma logística.

⁽¹¹⁾ As medidas preventivas visam assegurar a viabilização da instalação das Plataformas Logísticas nas áreas que irão integrar a RNPL.

⁽¹²⁾ O Decreto Regulamentar n.º 20/2006, de 21 de Novembro, operou a suspensão do Plano Director Municipal de Matosinhos, pelo prazo de dois anos.

⁽¹³⁾ Através da Resolução n.º 53/2008, de 19 de Março, o Conselho de Ministros aprovou a suspensão parcial do Plano Director Municipal de Palmela e o estabelecimento de medidas preventivas, pelo prazo de dois anos, na área de implantação da Plataforma Logística Multimodal do Poceirão.

Por outro lado, são atribuídas ao IMTT amplas competências no âmbito da definição e implementação da RNPL.

Com efeito, o IMTT terá poderes de supervisão e gestão do sistema logístico nacional que se pretende implementar, competindo-lhe ainda reavaliar periodicamente o Plano Sectorial Portugal Logístico que vier a ser aprovado e o desempenho da RNPL, nomeadamente articulando o seu desenvolvimento com as políticas da União Europeia quanto ao sector da logística (14). Ao IMTT incumbe também coordenar os processos de licenciamento, comunicação prévia e de autorização das plataformas logísticas e das empresas que nestas se queiram instalar.

Por outro lado, o IMTT selecciona a sociedade gestora da plataforma logística e conduz a negociação e a celebração do contrato de exploração, tendo ainda atribuições no âmbito da fiscalização da actividade das sociedades gestoras.

O IMTT é um organismo da Administração Central que foi criado pelo DL 147/2007, de 27 de Abril, e que veio unificar "*organismos extintos relacionados com actividades de transporte terrestre de passageiros, mercadorias e outros complementares e em matérias relacionadas com condutores, profissionais de transportes, veículos e infraestruturas ferroviárias*".

Funcionando sob superintendência e tutela do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, o IMTT tem por missão regular, fiscalizar e exercer funções de coordenação e planeamento do sector dos transportes terrestres. É este organismo que terá de desempenhar amplas funções com vista ao êxito do Portugal Logístico.

(14) Cumpre referir, a este propósito, o Plano de Acção para a Logística do Transporte de Mercadorias aprovado pela Comissão Europeia em 2007, no intuito de obter maior sustentabilidade e eficiência no transporte de mercadorias na União Europeia. Reproduz-se, de seguida, parte do comunicado emitido pela Comissão Europeia naquela ocasião: "*Este novo pacote de medidas agrupa propostas relativas à logística, aos portos europeus e a uma rede ferroviária vocacionada para as mercadorias, bem como dois documentos sobre o espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras e sobre as auto-estradas do mar. A adopção simultânea destas diferentes medidas é um sinal forte que demonstra as relações estreitas entre a logística e os diferentes modos de transporte. O objectivo comum destas iniciativas é promover tecnologias e práticas inovadoras na infra-estrutura, desenvolver os meios de transporte, melhorar a gestão das mercadorias, facilitar a construção de cadeias de transporte de mercadorias e simplificar os processos administrativos, bem como reforçar a qualidade em toda a cadeia logística*".

Será, assim, necessário dotar este organismo da Administração Central dos meios materiais e dos recursos humanos necessários ao correcto desempenho das suas funções, que se prevêem muito alargadas quando a RNPL estiver totalmente em funcionamento. Por outro lado, questiona-se se deveria ser a entidade responsável pela selecção da sociedade gestora da plataforma logística a desempenhar funções de fiscalização da sua actividade, parecendo preferível que estas funções estivessem atribuídas a entidades distintas.

Um mecanismo jurídico muito significativo que se encontra regulado por uma disposição integrada no capítulo I do DL 152/2008 é a disposição relativa a Expropriações, a qual constitui do ponto de vista jurídico um dos principais mecanismos de concretização da RNPL ⁽¹⁵⁾.

Como se referiu, o regime jurídico agora aprovado prevê que as plataformas logísticas possam ser instaladas em terrenos públicos ou privados. Ora, o DL 152/2008 estabelece que “*são consideradas de utilidade pública as expropriações de imóveis e direitos a estes relativos necessárias à concretização da RNPL*”. Desta forma, estabelece-se um mecanismo que permite ultrapassar a eventual ausência de vontade ou a incapacidade do proprietário dos terrenos em intervir no desenvolvimento da plataforma logística e que, assim, possibilita que se possa projectar a concretização de plataformas logísticas em terrenos privados.

A expropriação de terrenos localizados na áreas das plataformas logísticas que integram a RNPL seguirá o disposto no Código das Expropriações ⁽¹⁶⁾ e poderá ser conduzida pelo IMTT e por outras entidades com interesse na promoção ou exploração de plataformas logísticas, designadamente administrações portuárias ou outras entidades do sector empresarial do Estado.

A expropriação será possível quando (i) o proprietário do terreno ou detentor do direito de uso não se candidate à gestão da plataforma logística ou não reúna condições para o fazer, (ii) seja necessário que o terreno integre a área da plataforma logística ou (iii) em caso de cessação do contrato celebrado com a sociedade gestora, por forma a garantir a continuação da actividade logística.

Por outro lado, ainda no capítulo I do DL 152/2008, estabelece-se que as operações urbanísticas a realizar nas plataformas logísticas seguem

⁽¹⁵⁾ Artigo 7.º do DL 152/2008.

⁽¹⁶⁾ Aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro.

o disposto no regime jurídico da urbanização e edificação. De salientar, porém, que o diploma contempla regras que permitem a simplificação de procedimentos urbanísticos e uma avaliação inicial da viabilidade urbanística do projecto que se pretende implementar na plataforma logística. Esta última possibilidade é uma decorrência do princípio de economia de meios, evitando a selecção de um candidato com um projecto cuja concretização não seja possível ⁽¹⁷⁾

Estipula-se ainda que a avaliação de impacte ambiental de cada uma das plataformas logísticas pondere os resultados da avaliação ambiental estratégica do Plano Sectorial Portugal Logístico.

7.2. Procedimento

Entrando na análise das normas que disciplinam a implementação da RNPL, verifica-se que o procedimento tendente à celebração de um contrato de exploração da plataforma logística com uma sociedade gestora — a quem incumbirá a sua instalação e gestão — encontra-se previsto no capítulo II do DL 152/2008.

O diploma estabelece que a responsabilidade pela instalação e gestão de cada plataforma logística irão incumbir a uma sociedade gestora. A sociedade gestora será uma sociedade comercial de capitais privados, públicos ou mistos, que terá por objecto a instalação e gestão da plataforma logística.

Os termos concretos da gestão das plataformas logísticas serão definidos através de um contrato de exploração celebrado entre o IMTT (ou outras entidades públicas) e as sociedades gestoras ⁽¹⁸⁾. A estas sociedades exige-se a demonstração da capacidade técnica e financeira.

De notar que o procedimento de selecção da sociedade gestora e de celebração do contrato de exploração de plataforma logística varia consoante a plataforma logística se localize em terrenos públicos ou privados.

7.3. Plataforma Logística localizada em Terrenos Privados

Caso a plataforma logística se localize exclusivamente em terrenos privados, a sociedade gestora deverá ser maioritariamente detida pelo pro-

⁽¹⁷⁾ Conforme se estatui no n.º 3 do artigo 14.º do DL 152/2008.

⁽¹⁸⁾ De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 6.º e no n.º 1 do artigo 12.º do DL 152/2008.

prietário dos terrenos ou por quem detenha o direito a utilizá-los por prazo não inferior ao do contrato de exploração proposto ⁽¹⁹⁾. Se a plataforma logística a instalar se localizar maioritariamente em terrenos privados, o particular poderá associar-se com a entidade pública titular do restante terreno para constituir a sociedade gestora ou pode a entidade pública conceder ao particular o direito de utilização do seu terreno.

Na hipótese de instalação de uma plataforma logística em terrenos privados, o procedimento poderá ser iniciado pelo IMTT ou por quem tenha legitimidade para constituir a sociedade gestora, prevendo-se neste caso a apresentação de um requerimento dirigido ao IMTT acompanhado de diversos documentos relativos ao projecto que se pretende desenvolver (incluindo estudos, projectos e plantas) ⁽²⁰⁾. De realçar a necessidade de apresentação de uma memória descritiva e justificativa que explique a pretensão, descreva as áreas funcionais propostas — com identificação das áreas destinadas a actividades logísticas, das áreas afectas a terminal intermodal e das áreas afectas a serviços comuns de apoio —, bem como descreva as outras actividades que se pretende instalar na plataforma logística. Será ainda necessário que essa memória demonstre a adequação da proposta apresentada ao Plano Sectorial Portugal Logístico.

Na hipótese do procedimento ser iniciado pelo IMTT, este deverá convidar o proprietário para, directamente ou através de entidade com legitimidade, demonstrar interesse na celebração do contrato de exploração, fixando-lhe um prazo para se pronunciar e entregar os elementos que devem instruir o requerimento inicial. Caso o proprietário (ou quem detenha um direito de uso do terreno) não se candidate ou não reúna as condições necessárias a fazê-lo, o IMTT poderá então iniciar o procedimento de expropriação dos imóveis e dos direitos a eles relativos necessários à concretização da plataforma logística.

Saliente-se, ainda, que não se aplica o regime das parcerias público-privadas à celebração do contrato de exploração respeitante às plataformas logísticas situadas em terrenos privados, cujo procedimento tenha sido iniciado pela entidade com legitimidade para constituir a sociedade gestora e relativamente às quais não estejam previstos encargos ou investimentos públicos ⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Conforme disposto no n.º 2 do artigo 13.º do DL 152/2008.

⁽²⁰⁾ Conforme n.º 3 do artigo 10.º do DL 152/2008.

⁽²¹⁾ Conforme decorre do artigo 5.º do DL 152/2008.

7.4. Plataforma Logística localizada em Terrenos Públicos

Na eventualidade de a plataforma logística se situar em terrenos públicos, compete ao IMTT ou a outras entidades públicas interessadas, promover e conduzir o procedimento de selecção da sociedade gestora, bem como negociar e celebrar o contrato de exploração e fiscalizar a actuação da sociedade gestora e a operação da plataforma logística. A escolha da sociedade gestora e a aprovação da minuta do contrato de exploração terá sempre de ter o parecer vinculativo do IMTT, mesmo que não seja este organismo a promover e conduzir o processo de selecção.

A entidade pública titular dos terrenos, ou a quem estes estejam afectos, poderá promover e inclusivamente gerir a plataforma logística, de forma directa ou indirecta, através de uma sociedade gestora. Sem prejuízo desta possibilidade, incumbe ao IMTT a responsabilidade pela supervisão da exploração de todas as plataformas logísticas instaladas em terrenos de domínio público, por forma a assegurar o funcionamento coerente da RNPL.

Sendo a área da plataforma logística constituída por terrenos públicos, a sociedade gestora será escolhida mediante um procedimento concursal. Esta regra aplica-se quer os terrenos sejam originariamente públicos, quer os terrenos sejam públicos em decorrência de um processo de expropriação realizado para o efeito.

7.5. Outras regras do procedimento

De notar que caso se pretenda proceder à instalação na plataforma logística de alguma actividade de logística de transformação ⁽²²⁾ ou de alguma outra actividade sujeita a um regime de licenciamento especial, deverá o IMTT, ou a Câmara Municipal quando a instalação seja acompanhada de operação urbanística, solicitar parecer à entidade competente para o licenciamento industrial da actividade em causa, bem como consultar quaisquer outras entidades competentes.

A avaliação das candidaturas apresentadas, quer se trate da instalação de plataforma logística em terrenos públicos ou em terrenos privados, terá em conta, entre outros aspectos, a qualidade do projecto e das acessibilidades,

(22) Nos termos do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º do DL 152/2008, por logística de transformação entende-se “a actividade logística conjugada com actividades produtivas de baixa intensidade, precedendo a cadeia de distribuição, compatível em termos funcionais e ambientais, com as restantes actividades logísticas realizadas na plataforma”.

o prazo previsto para a construção e entrada em funcionamento da plataforma, o grau de risco assumido pela sociedade gestora, o volume de investimento efectuado, a viabilidade e solidez financeira do requerente e os compromissos pré-definidos para a instalação de empresas de referência.

O DL 152/2008 estabelece como causas de exclusão das candidaturas a inobservância das regras definidas pelo Plano Sectorial Portugal Logístico no que toca às características de uma plataforma logística e sua inclusão na RNPL, a insuficiente capacidade financeira e técnica do promotor para a concretização do projecto, a falta de apresentação de documentos exigidos, o não cumprimento das condições necessárias para o deferimento do pedido de constituição da plataforma logística ou de parte desta como entreposto aduaneiro e a atribuição de pontuação no âmbito da avaliação da candidatura inferior à pré-fixada.

Note-se ainda que o IMTT — ou uma outra entidade pública, mediante parecer vinculativo do IMTT — terá de aprovar um regulamento, que deverá ser obrigatoriamente publicitado, do qual constem (i) as ponderações relativas dos parâmetros de avaliação das candidaturas atrás enumerados, bem como a definição dos elementos que integrem esses parâmetros de avaliação, (ii) a definição dos elementos que integram a avaliação da capacidade financeira e técnica do promotor e respectiva ponderação e (iii) a fixação da pontuação total mínima que determinará a exclusão da candidatura ⁽²³⁾

O candidato seleccionado deve apresentar o pedido de licenciamento ou a comunicação prévia da operação de loteamento à Câmara Municipal competente. A sociedade gestora deverá ainda apresentar às entidades competentes os demais pedidos de licenciamento e autorização que sejam necessários ao início de funcionamento da plataforma logística.

De salientar que nos termos do DL 152/2008 depende de autorização prévia do IMTT a participação da sociedade gestora no capital social de sociedades que se instalem ou que prestem serviços na área da plataforma logística. Esta disposição visa prevenir eventuais situações de conflito de interesses de que pudesse resultar prejuízo para o funcionamento da plataforma logística e, assim, para o interesse público.

Não se encontrando expressamente prevista a cominação para a preterição desta obrigação, julgamos que do seu incumprimento poderão ser extraídas duas consequências: (i) extinção do contrato de exploração cele-

(23) Conforme n.º 3 do artigo 11.º e no n.º 2 do artigo 12.º do DL 152/2008.

brado com a sociedade gestora por decisão da entidade pública que o celebrou, uma vez que esta entidade poderá tomar esta decisão em caso de incumprimento grave e reiterado dos deveres a que a sociedade gestora está obrigada, ou (ii) a não produção de efeitos do contrato celebrado entre a sociedade gestora e a sociedade por aquela participada para a sua instalação ou prestação de serviços na área da plataforma logística, caso a sociedade gestora não deixe de deter uma participação nessa sociedade. Esta é uma questão essencial que deverá ficar aclarada no contrato de exploração, por forma a evitar eventuais litígios.

8. REGIME CONTRATUAL

As disposições aplicáveis ao “Regime Contratual” encontram-se previstas no Capítulo III do DL 152/2008, definindo o objecto do contrato de exploração, os poderes e deveres da sociedade gestora e as possíveis alterações do contrato no decurso do prazo contratual — seja por via da cessação da posição contratual e subcontratação, seja por via da extinção do contrato. Além desses aspectos, este capítulo contempla ainda uma disposição relativa à “Alienação de terrenos”, que constitui uma das disposições com maior relevo jurídico e um dos mecanismos jurídicos fundamentais para a concretização da RNPL.

O contrato de exploração titulará a relação com a sociedade gestora, conferindo a esta o direito e o dever de promover e explorar a plataforma logística, e regulará diversos aspectos da relação entre os contraentes. Este contrato estipulará ainda os direitos e os deveres da sociedade gestora e as causas de extinção da relação contratual.

O contrato de exploração poderá ser celebrado pelo prazo máximo de 30 anos e poderá renovar-se por períodos não superiores a 10 anos. Entendemos que o contrato de exploração não poderá estabelecer a renovação por exclusiva vontade da sociedade gestora, sempre que tal possa possibilitar uma preterição do limite legal de celebração do contrato de exploração pelo prazo máximo de 30 anos.

Realce-se que entre os deveres da sociedade gestora se conta o de “*garantir um regime de concorrência no acesso à plataforma logística, não podendo discriminar as empresas que nesta se pretendam instalar*” (24). O legislador

(24) Conforme alínea c) do n.º 2 do artigo 21.º do DL 152/2008.

preocupou-se em estabelecer regras claras e propiciadoras da livre concorrência entre os diversos operadores do sector, sendo a disposição legal referida uma decorrência do princípio geral de acesso livre e concorrencial às plataformas logísticas definido no artigo 4.º do DL 152/2008.

De notar que a cessão da posição contratual da sociedade gestora fica sujeita a autorização do IMTT ou da entidade pública que celebra o contrato, sob pena de nulidade. Da mesma forma, comina-se com a nulidade a subcontratação da gestão da plataforma logística ou de parte desta, sem autorização do IMTT ou da entidade pública que celebra o contrato de exploração. De novo, pretende-se com estas disposições garantir a fiscalização e controlo da qualidade de funcionamento das plataformas logísticas, impedindo que no decurso da relação contratual — que poderá ser de 30 anos — se possibilite a deterioração da qualidade do serviço prestado na plataforma logística.

Saliente-se que o contrato de exploração deverá ainda fixar os objectivos a cumprir pela sociedade gestora, quer relativos a prazos de construção e à exploração da plataforma logística, quer relativos a níveis de serviço, direitos e contrapartidas decorrentes da utilização do terreno — caso este seja público —, entre outros.

Por outro lado, o contrato de exploração deverá obrigatoriamente estabelecer “*a área máxima de terrenos incluídos na área da plataforma logística cuja propriedade não pode ser alienada, a qual não pode ser inferior a 60 % da área da plataforma logística*”, definindo ainda os terrenos que estão necessariamente abrangidos pela inalienabilidade em resultado da sua afectação a áreas funcionais da plataforma logística. O contrato estipulará também o prazo máximo, que não poderá ser inferior a 10 anos, durante o qual vigoram os referidos impedimentos à alienação dos terrenos.

Desta forma, o DL 152/2008 estabelece não só a percentagem (que não poderá ser inferior a 60%) de terrenos integrados na plataforma logística que não poderá ser objecto de alienação, mas também identifica determinados terrenos que estão incluídos na quota de inalienabilidade definida no contrato ⁽²⁵⁾. Do teor dessa disposição legal parece retirar-se que o contrato não terá de definir total e expressamente quais os terrenos que compõem essa quota de inalienabilidade. Ou seja, existirá uma quota que tem de ser respeitada e determinados terrenos que em virtude da sua afectação necessariamente estão incluídos nessa quota, ficando a sociedade gestora

(25) Conforme artigo 19.º do DL 152/2008.

com uma margem de liberdade para preencher o remanescente da quota como entender conveniente.

Por outro lado, o diploma estabelece que esses limites à alienação de terrenos vigorarão por um prazo máximo, que não poderá ser inferior a 10 anos. Entendemos — embora do diploma tal não resulte expressamente — que não fará sentido e será contrário à finalidade desta disposição legal, que esse prazo de inalienabilidade seja inferior ao prazo inicial de duração do contrato de exploração.

Estas regras visam impedir que o projecto de gestão de cada plataforma logística seja desvirtuado quando esta se localize em terrenos privados. Os contratos de alienação da propriedade de terrenos que não respeitam os limites referidos são nulos ⁽²⁶⁾, estabelecendo ainda o DL 512/2008 que a sociedade gestora tem direito de preferência na alienação de terrenos incluídos na área da plataforma logística (definida no DL 152/2008 como “*a área sujeita a um regime especial de exploração*”).

Entendemos que a atribuição deste direito de preferência terá também o alcance de permitir à sociedade gestora — quando seja proprietária de terrenos — continuar a deter o controlo sobre quais as entidades que poderão exercer a sua actividade na plataforma logística mesmo após a alienação de terrenos. Com efeito, ao alienar um terreno integrado nessa área a uma determinada entidade, a sociedade gestora fica com a segurança de poder retomar a propriedade do terreno caso a entidade a quem o vendeu o decida colocar de novo no mercado. Assim, a decisão da sociedade gestora de exercer ou não o direito de preferência poderá ter em consideração não só o valor de venda do terreno e o interesse económico ou estratégico na sua reacquirição, mas também a identidade e capacidade do terceiro que se propõe adquirir o terreno.

De notar ainda que o contrato de exploração poderá cessar por motivo de interesse público devidamente fundamentado, caso em que será determinada a indemnização a que tem direito a sociedade gestora. Poderá ainda cessar por decurso do prazo, por mútuo acordo ou por decisão da entidade pública motivada pelo incumprimento grave e reiterado dos deveres a que a sociedade gestora está obrigada. Nesta última hipótese deverá ser ouvida a sociedade gestora e, se for o caso, ser-lhe-á concedido um prazo para que cesse o incumprimento e sejam reparadas as respectivas consequências.

⁽²⁶⁾ Conforme disposto no n.º 2 do artigo 19.º do DL 152/2008.

9. PLATAFORMAS LOGÍSTICAS

O Capítulo IV do DL 152/2008 é integrado por um único artigo que regula a instalação de empresas na plataforma logística, a qual será concretizada de acordo com o que estiver estabelecido no regulamento interno de cada plataforma logística ⁽²⁷⁾.

O DL 152/2008 estipula que a instalação poderá ser concretizada através de aquisição da propriedade, de direito de superfície ou de arrendamento, relativo a uma parcela de terreno, a um edifício ou respectiva fracção autónoma. No caso de se tratar de uma plataforma logística instalada em terrenos públicos, a instalação poder-se-á de igual modo concretizar através da atribuição de um direito de utilização do bem pela entidade pública competente, competindo à sociedade gestora coordenar o procedimento.

As empresas e actividades a instalar estão sujeitas aos licenciamentos e às autorizações legalmente aplicáveis, não necessitando porém os estabelecimentos industriais de obter uma autorização de localização ⁽²⁸⁾.

De referir que a sociedade gestora tem o dever de apenas permitir a instalação na plataforma logística às *“empresas que exerçam actividades relacionadas com as cadeias de abastecimento, transporte e distribuição, de prestação de serviços de manutenção, e de apoio às empresas, pessoas e veículos, e de logística de transformação”* ⁽²⁹⁾.

10. JANELA ÚNICA LOGÍSTICA

Por último, no âmbito do Portugal Logístico e das medidas de simplificação administrativas, foi criado um mecanismo denominado de “Janela Única Logística”. No artigo 2.º do DL 152/2008 define-se Janela Única Logística como *“a plataforma infotecnológica de gestão logística, que proporciona a estrutura necessária à formalização, organização e preparação dos fluxos de informação entre os agentes da comunidade logística, tais como os transportadores de qualquer modo, e os operadores de plataformas logísticas”*.

⁽²⁷⁾ Artigo 24.º do DL 152/2008.

⁽²⁸⁾ Conforme dispõe o n.º 5 do artigo 24.º do DL 152/2008.

⁽²⁹⁾ De acordo com o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 21.º do DL 152/2008.

Pretende-se criar um sistema informático que permita aos operadores económicos prestarem todas as informações necessárias apenas uma vez e que as mercadorias sejam controladas pelas autoridades ao mesmo tempo e no mesmo sítio (one-stop shop). Prevê-se, assim, que as plataformas logísticas estejam interligadas por um único sistema que integre as autorizações alfandegárias e administrativas indispensáveis à entrada e saída de mercadorias em Portugal.

11. CONCLUSÃO

O regime jurídico a que obedecerá a concretização do Portugal Logístico não poderá ser analisado e entendido na sua plenitude sem ser conhecido o Plano Sectorial Portugal Logístico, cuja aprovação e publicação se prevê para breve. Este Plano irá definir os princípios fundamentais do sistema logístico nacional e concretizar a localização das plataformas logísticas que integram a RNPL. Por outro lado, os Regulamentos Internos de cada plataforma logística poderão também vir a definir regras específicas de interesse para quem pretenda levar a cabo a sua construção e exploração.

O DL 152/2008 estabelece o regime jurídico da RNPL, estabelecendo mecanismos jurídicos para a implantação e exploração de uma plataforma logística que são de particular interesse quando se trata da implementação em terrenos privados.

Com efeito, sendo a plataforma logística localizada em terrenos públicos o regime jurídico prevê um procedimento concursal aberto a entidades públicas e privadas para a exploração da plataforma logística.

Por outro lado, tratando-se da implantação de uma plataforma logística em terrenos privados, o procedimento conducente à instalação da plataforma e à celebração do contrato de exploração poderá ser mais complexo. De facto, o proprietário do terreno poderá iniciar o procedimento e, mesmo que não o faça, será num primeiro momento chamado a pronunciar-se e eventualmente a constituir uma sociedade gestora para desenvolver a plataforma logística. Não o fazendo, poderá então ser iniciado um procedimento de expropriação desses terrenos com vista ao desenvolvimento da plataforma logística.

É também de realçar as restrições à alienação dos terrenos integrados na plataforma logística, cujo alcance não se encontra claramente definido pelo DL 152/2008, conforme se referiu.

Verifica-se, assim, que um particular proprietário de terreno inserido na área de uma plataforma logística englobada na RNPL vê os seus direitos e a sua acção condicionados a dois níveis. Num primeiro momento, em que a possibilidade de expropriação deverá ser tida em consideração na decisão de se candidatar ou não a actuar como sociedade gestora de uma plataforma logística. E num segundo momento em que — eventualmente intervindo como sociedade gestora — vê limitados os seus direitos de alienação dos terrenos.

O DL 152/2008, em concretização do Portugal Logístico, representa também o tratamento jurídico, de uma forma integrada e planeada, das diversas plataformas logísticas que constituirão a RNPL, enquadrando o desenvolvimento preconizado pelo Governo de um sistema logístico a nível nacional. Assim, a actividade logística é pela primeira vez integrada de uma forma harmonizada e planificada no ordenamento jurídico português.

Porto, 31 de Outubro de 2008.