



Ministério da Cultura
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Coordenação-Geral de Normatização e Gestão de Território
Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização

RELATÓRIO FINAL DA CONSULTA PÚBLICA Nº 2/2022 REFERENTE À MINUTA DE PORTARIA QUE DISPÕE SOBRE A DELIMITAÇÃO DA POLIGONAL E A DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES DE PRESERVAÇÃO E CRITÉRIOS DE INTERVENÇÃO PARA A ÁREA DE ENTORNO DA ESTAÇÃO FERROVIÁRIA DE JOINVILLE/SC

1. INTRODUÇÃO

Este relatório tem o objetivo de consolidar as contribuições recebidas na Consulta Pública (CP) nº 02/2022, referente à minuta de portaria de normatização que dispõe sobre a delimitação da poligonal e a definição de diretrizes de preservação e de critérios de intervenção para a área de entorno da Estação Ferroviária de Joinville, localizada no estado de Santa Catarina (SC), bem objeto de tombamento federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

A Estação Ferroviária de Joinville foi tombada pelo IPHAN em 2015, como um dos bens que compõem a proteção das “Edificações, Núcleos Urbanos e Rurais relacionados com a imigração no estado de Santa Catarina”, tendo sido inscrita nos livros de tomo histórico e de belas-artes. Inaugurada em 1906, faz parte da linha São Francisco, que ligava o porto de São Francisco do Sul ao município de Joinville e que, em 1909, foi expandida até a colônia Hansa (atual Corupá). A edificação foi construída em técnica enxaimel, com estrutura de madeira vedada com alvenaria rebocada. Os elementos de madeira da estrutura do telhado e das paredes, esquadrias, guarda-corpos, mãos francesas e empenas são de esmero construtivo singular, com peças de carpintaria requintadamente trabalhadas. No eixo simétrico da fachada frontal destaca-se a torre, que se eleva como marco visual na vizinhança, destacando-se na paisagem do bairro e constituindo um dos símbolos da cidade mais populosa de Santa Catarina.

A referida CP aconteceu entre os dias 11 de novembro e 11 de dezembro de 2022, conforme Aviso de Consulta Pública publicado no Diário Oficial da União (3978112). Sua divulgação foi feita pela Assessoria de Comunicação do IPHAN (ASCOM), nas redes sociais e no sítio eletrônico da instituição (4116748), com disponibilização dos links para acesso ao formulário eletrônico onde os participantes puderam fazer as contribuições e ao material técnico de consulta, além de menção a este processo administrativo para consulta. Houve também divulgação na rádio CBN de Joinville, com entrevista com a Superintendente Substituta do IPHAN em Santa Catarina: https://soundcloud.com/nsctotal/entrevista-iphan-cbn-22112022?utm_source=clipboard&. Foi feita também comunicação por ofício aos parceiros locais (Prefeitura Municipal, Secretaria de Pesquisa e Planejamento Urbano – SEPUR, Secretaria

de Cultura e Turismo de Joinville, Fundação Catarinense de Cultura - FCC, Associação Catarinense de Conservadores e Restauradores - ACCR, Sinduscon, UFSC Joinville, Univille, Associação Brasileira de Preservação Ferroviária - ABPF, Empresa RUMO, Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT), conforme registrado no processo SEI 01510.000738/2022-01.

O relatório é composto dos seguintes itens:

- Contextualização da CP
- Metodologia de análise das contribuições recebidas na CP
- Resultados da CP
- Considerações finais
- Anexos

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA CONSULTA PÚBLICA

A CP é um instrumento de participação social previsto na legislação brasileira com o objetivo de apoiar as ações do setor público em geral de forma a garantir publicidade e transparência, o que permite colher sugestões e contribuições para subsidiar o processo decisório e a edição de atos normativos. No caso do processo de normatização dos bens tombados e de seus entornos, está clara a necessidade de ampliar os canais de comunicação e de articulação institucional para a construção de uma norma baseada num processo de pactuação com os atores locais. Entretanto, a complexidade observada no processo de formulação das normas de preservação e a diversidade de contextos locais representam desafios para que seja dada a devida publicidade ao processo. A partir desta compreensão ampliada da necessidade e utilidade da consulta no processo de normatização, o DEPAM entendeu como oportuno e adequado adotar, como procedimento padrão, a realização de uma CP prévia à publicação da Portaria, tendo as seguintes motivações no âmbito da elaboração e revisão das normas de preservação para áreas tombadas e de entorno:

- Ampliação da participação social;
- Ampliação da transparência e da publicidade do processo de normatização;
- Ampliação da legitimidade dos atos normativos emitidos pelo IPHAN;
- Identificação, de forma antecipada, da eventual ocorrência de conflitos normativos;
- Ampliação da efetividade dos atos normativos;
- A fundamentação da tomada de decisões;
- A garantia de participação dos afetados, direta ou indiretamente, no ato normativo; e
- A possibilidade de agregar mais qualidade para a norma e trazer questionamentos ou realçar aspectos que não foram observados pelas equipes e demais envolvidos ao longo do processo.

A Procuradoria Federal junto ao IPHAN, ao analisar o fundamental legal das CPs, destacou o que segue, conforme o disposto no Parecer 318/2021 (Processo nº 01425.000210/2018-15, documento SEI 2941648):

13. Mister se faz consignar que a realização de consultas públicas se encontra prevista no **Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942** - Lei de Introdução às normas do

Direito Brasileiro, alterada pela **Lei nº 13.655, de 2018**:

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver. (...)

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

14. Cabe salientar que o art. 29 do Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 foi regulamentado pelo **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**, nos seguintes termos:

Art. 18. A edição de atos normativos por autoridade administrativa poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico.

§ 1º A decisão pela convocação de consulta pública será motivada na forma do disposto no art. 3º.

§ 2º A convocação de consulta pública conterá a minuta do ato normativo, disponibilizará a motivação do ato e fixará o prazo e as demais condições.

§ 3º A autoridade decisora não será obrigada a comentar ou considerar individualmente as manifestações apresentadas e poderá agrupar manifestações por conexão e eliminar aquelas repetitivas ou de conteúdo não conexo ou irrelevante para a matéria em apreciação. (...)

15. Oportuno mencionar que, a **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999**, também dispõe sobre a consulta pública:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

16. Nesse cenário, depreende-se que o procedimento de consulta pública, a qual se encontra baseada nos princípios democráticos da transparência, eficiência e publicidade, deve observar as seguintes regras:

- a) deverá ser adotado preferencialmente o procedimento eletrônico;
- b) a decisão pela convocação de consulta pública deverá ser motivada;
- c) a convocação de consulta pública conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições para a sua realização, devendo, ainda, ser disponibilizada a motivação do ato.

De acordo com o **DESPACHO 00029/2021/GAB/PFIPHAN/PGF/AGU** do Procurador-Chefe da PF/IPHAN (documento SEI nº 2941650): "(...) *há que se registrar que o próprio procedimento de participação social é elemento motivador que integrará as justificativas para edição de ato normativo. Na consulta pública, a Administração divulga previamente uma proposta de minuta de texto normativo e abre prazo para que os interessados possam encaminhar contribuições e questionamentos por escrito. Findo o prazo, a Administração deve analisar e responder às contribuições. Não obstante seja tratada como uma faculdade pela legislação são evidentes os benefícios de tal procedimento para a*

atividade regulatória da Autarquia como, por exemplo, a ampliação da transparência, da participação social e da legitimidade dos atos normativos".

3. METODOLOGIA DE ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS NA CONSULTA PÚBLICA

O formulário eletrônico disponibilizado ao público para contribuições à minuta de portaria do entorno da Estação Ferroviária de Joinville foi elaborado na plataforma Lime Survey, acessível por meio de link aberto (3856965). O interessado pôde enviar contribuições por artigo (manter/alterar/excluir), justificando suas propostas. Foram também disponibilizados os anexos da minuta, correspondentes aos mapas que contém a poligonal de entorno, os setores da área de entorno e as visadas preferenciais. Os participantes tiveram acesso ao número do processo administrativo SEI que trata da normativa, e foi indicado o número do documento que justifica a minuta de portaria (3225684), atendendo a orientação da Procuradoria Federal junto ao IPHAN - PROFER sobre a necessidade de serem disponibilizadas as manifestações técnicas que embasam o ato normativo.

A metodologia para análise das contribuições da CP consistiu em sua sistematização, análise em termos qualitativos e quantitativos, e elaboração de relatório.

O primeiro passo compreendeu a extração dos dados advindos das contribuições nos formulários eletrônicos. As respostas registradas nos formulários foram sistematizadas em tabela, compondo um banco de dados das contribuições recebidas. Na sequência, foi realizada análise quantitativa dos dados de forma a identificar perfil dos proponente, explicitando-se a sua relação com a representação de instituições, associações ou coletivos, e com a área de entorno (morador, trabalhador/frequentador, se possui negócio ou empreendimento). Contudo, como foram recebidas poucas contribuições, não foi necessário elaborar gráficos e tabelas específicas que ilustrassem esses aspectos, como foi feito para CPs anteriores.

Na sequência, as propostas foram quantificadas nas três hipóteses: *manter*, *alterar* ou *excluir*. Foram recebidas apenas propostas de alteração, que foram analisadas qualitativamente e classificadas em *acolhidas* ou *não acolhidas* pelo IPHAN. O resultado dessa análise consta no item seguinte deste relatório e no Anexo (4241316), na forma sistematizada de tabelas para cada um dos artigos da minuta de portaria.

4. RESULTADOS DA CONSULTA PÚBLICA

As contribuições à minuta da portaria da norma para o entorno da Estação Ferroviária de Joinville foram feitas apenas via formulário eletrônico, tendo sido recebidos sete formulários.

Com relação ao perfil dos participantes, dois deles moram na área de entorno do bem tombado e outros dois trabalham ali ou frequentam a área regularmente. Três dos participantes não marcaram nenhuma dessas alternativas e nenhum dos que responderam possui negócios ou empreendimentos no entorno. Dois participantes preencheram o formulário em nome de alguma iniciativa, grupo, instituição ou coletivo, sendo a Secretaria de Pesquisa e Planejamento Urbano – SEPUR da Prefeitura Municipal de Joinville e o Departamento de Santa Catarina do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB.

Para a quase totalidade da minuta de portaria houve a manifestação de que os comandos normativos devem ser mantidos.

Foram recebidas apenas duas sugestões de alteração, ambas no mesmo artigo da portaria, Art. 8º, que trata dos critérios de intervenção para o Setor Especial (SE). A primeira se referiu ao inciso I:

Art. 8º Para o Setor Especial (SE), os critérios de intervenção serão os seguintes:

I - deverá ser respeitada a faixa não edificável de 15m (quinze metros) para cada lado da ferrovia, determinada pelo art. 4º, inciso III-A, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

O representante da SEPUR, sugeriu acrescentar que a regra valeria "enquanto o ramal não for desativado" com a justificativa de que *"encontra-se em revisão o Plano Viário, por meio do Termo de Contrato nº 640/2019. Dentre os projetos viários, está previsto a abertura de novo eixo - identificado como FE_11 (figura 01), que perpassa o Setor Especial A e Setor Especial B delimitados pela Minuta de Portaria que dispõe sobre a definição de diretrizes de preservação e critérios de intervenção para as áreas contidas na poligonal de entorno da Estação Ferroviária de Joinville. Destacamos que o eixo viário FE_11 trata-se de abertura de via com 21,50m de largura, para diversos modais, caracterizando importante eixo de ligação Leste-Oeste. Com a instituição deste plano, em substituição ao Plano Viário vigente (Lei nº 1.262/1973), as áreas demarcadas para diretriz viária tornar-se-ão faixas de domínio, as quais não poderão ser edificadas, sendo destinadas para execução do eixo"*. A proposta citada já era de conhecimento do IPHAN, tendo sido abordada em reunião com a prefeitura para apresentação da proposta em 19/11/2021, submetida à análise do Iphan-SC. O projeto não foi aprovado por mutilar o pátio ferroviário, elemento essencial para o contexto ferroviário da Estação no entorno, conforme consta no Processo 01510.000737/2022-59.

A contribuição enviada suscitou, porém, importantes reflexões e gerou questionamentos:

- O art. 4º, inciso III-A, da Lei nº 6.766 prevê a obrigatoriedade de uma faixa não edificável de no mínimo 15 metros de cada lado ao longo da faixa de domínio das ferrovias, mas não especifica se isso se aplica somente a ferrovias em atividade ou a todos os casos. Atualmente a ferrovia está sendo usada em regime de concessão pela empresa RUMO. Caso o uso da ferrovia cesse, a regra deixa de incidir automaticamente?

Este ponto foi esclarecido pela Procuradoria Federal junto ao IPHAN - PROFER (4209337 e 4209345):

- ao longo de ferrovias incidem a faixa de domínio (tanto sobre ferrovias operacionais como também sobre aquelas classificadas como reserva técnica) e, ao final desta, tem início a faixa não edificável prevista na Lei n. 6.766/1979, com largura mínima de 15 metros de cada lado;

- o inciso III-A do art. 4º da Lei nº 6.766/1979 estabelece uma limitação administrativa, não fazendo distinção se a ferrovia está em operação ou não. Caso o uso da ferrovia cesse, a regra não deixa de incidir automaticamente. É preciso considerar também que a ferrovia poderá voltar a ser operacional em outro momento;

- não há a necessidade de prever algum comando considerando a desativação do ramal na portaria, pois caso isso venha a acontecer, a norma de preservação pode ser modificada ou reinterpretada. Porém, não se verifica óbice jurídico à inserção do §1º no art. 8º da minuta na forma proposta pela área técnica.

- Caso o ramal da ferrovia seja desativado, qual seria a destinação dos trilhos?

Compreende-se que os trilhos são o elemento presente no pátio ferroviário que representa de forma mais explícita a atividade ferroviária. Desse modo, observando o objetivo de preservação que consta no inciso II do Art. 4º *"II - a manutenção da percepção*

do contexto histórico ferroviário do bem tombado" e a diretriz de preservação que consta no inciso II do Art. 6º "II - garantir a percepção do contexto histórico ferroviário do bem tombado a partir da permanência da relação da Estação com os imóveis remanescentes ligados a este uso e com a área do pátio ferroviário, caracterizada pela baixa densidade construtiva", considera-se que os trilhos devam ser mantidos, caso ocorra a desativação do ramal da ferrovia. Como essa possibilidade não havia sido aventada até o momento, é adequado que seja inserido um comando normativo na minuta de portaria para contemplar a questão.

- Caso o ramal da ferrovia seja desativado, qual seria a destinação da área de domínio/faixa não edificável de 15m?

Considera-se que a própria minuta de portaria já traz as orientações adequadas para as faixas não edificáveis, no caso de uma eventual desativação da ferrovia, ao abordar a ocupação do pátio ferroviário no Setor Especial, como segue:

Art. 6º As intervenções na área de entorno deverão obedecer às seguintes diretrizes de preservação:

I - garantir a percepção do bem tombado como elemento de destaque a partir de visadas preferenciais;

II - garantir a percepção do contexto histórico ferroviário do bem tombado a partir da permanência da relação da Estação com os imóveis remanescentes ligados a este uso e com a área do pátio ferroviário, caracterizada pela baixa densidade construtiva; e

III - prevenir que intervenções causem interferências negativas ou prejudiciais à percepção do bem tombado.

Art. 8º Para o Setor Especial (SE), os critérios de intervenção serão os seguintes:

(...)

II - serão admitidas intervenções de requalificação urbana e de paisagismo, instalação de mobiliário urbano, de infraestrutura de acessibilidade e de equipamentos de apoio ou suporte à atividade principal da Estação Ferroviária ou à atividade ferroviária, desde que seja mantido o protagonismo do bem tombado, que não seja obstruída a sua visualização ou que não seja causado impacto visual negativo em sua percepção;

III - serão admitidas demolições e substituições de elementos construídos que não contribuam para a percepção do bem tombado em seu contexto histórico;

IV - serão proibidas cores saturadas ou fluorescentes; e

V - será proibido o uso de materiais brilhantes ou reflexivos nas fachadas e telhados.

Sendo assim, foi inserido comando sobre a eventual desativação da ferrovia, tendo-se mencionado os incisos e artigos citados acima na versão final da minuta de portaria (4239835).

A segunda proposta foi enviada pelo representante do IAB (que também é morador da área) e se referiu à alínea b do § 1º do Art. 8º:

§ 1º No Setor Especial B (SE-B), serão permitidas novas construções e ampliações das existentes, desde que atendidos os seguintes critérios de intervenção:

b) as coberturas poderão ter inclinação máxima de 45% (quarenta e cinco por cento), sendo a altura máxima da cumeeira, quando existir, de 5m (cinco metros), medida da parte inferior da edificação no térreo até a cumeeira.

A sugestão recebida foi a de troca de 45% por 45 graus, com a justificativa de que essa inclinação é característica das construções enxaimel. Analisou-se que o espaço do Setor Especial possui um contexto ferroviário e não de uma paisagem urbana ou rural com casas enxaimel onde deva haver uma harmonização com este tipo de arquitetura. Coberturas com grande inclinação são características da arquitetura vernacular típica no município, mas as edificações existentes no Setor Especial B, que pertenciam à antiga vila ferroviária ou que foram construídas na mesma área depois, possuem cobertura com baixa inclinação. O objetivo do limite estabelecido é o de que, caso haja novas construções, essas

representem o mínimo impacto possível para a Estação Ferroviária, e o telhado a 45 graus constituiria um volume indesejável que impactaria negativamente a percepção do bem tombado. Por isso foi colocado 45% de inclinação máxima para a cobertura e a contribuição enviada não foi acolhida.

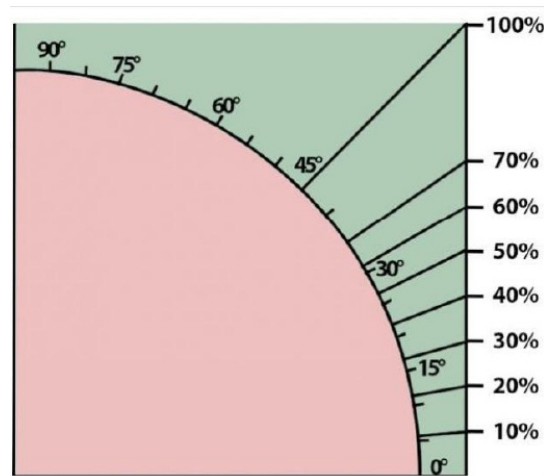


FIG. Gráfico ilustrativo da diferença entre graus e porcentagem.

Fonte: <https://biblus.accasoftware.com/ptb/como-desenhar-um-telhado-linhas-guia-e-4-dicas-uteis/>

Foi feita também uma sugestão por um outro morador da área de entorno, com a justificativa de que o espaço hoje é mal utilizado. Nesse sentido, se manifestou: *"Eu não vi nada relacionado a exploração do espaço para criar um ambiente de convivência e lazer para a população, visando melhorias no entorno, possivelmente com a criação de um parque/praza, a estação deveria ter espaços para locação, para cafeteria/lanchonete e etc."* O IPHAN considera muito importante que sejam realizadas ações de requalificação da área correspondente ao Setor Especial, por ser uma área pública com grande potencial para valorização e fruição do bem tombado, bem como de melhoria da qualidade urbana para os moradores e frequentadores do entorno. Isso foi expresso no inciso II do Art. 8º, já citado acima. A questão de uso e ocupação dos espaços públicos municipais é atribuição da Prefeitura Municipal, sendo objeto de normatização do IPHAN somente quando o uso representar risco para o bem tombado. A viabilização de eventuais intervenções pode ser empreendida pela Prefeitura Municipal ou mesmo pelo IPHAN, em uma situação de existência de projeto aprovado pelos órgãos de proteção e de recursos para implementá-lo. Desse modo, a sugestão não foi acatada por não ser pertinente ao instrumento normativo.

Desse modo, com relação às três contribuições recebidas, apenas uma resultou em acréscimo na minuta de portaria, no Art. 8º.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao balanço das contribuições para a minuta de Portaria para o entorno da Estação Ferroviária de Joinville, avalia-se que infelizmente foram recebidas poucas contribuições. Das três sugestões de alteração recebidas, avaliou-se que duas não são pertinentes. Porém, uma das contribuições suscitou reflexões e questionamentos importantes, que resultaram na inserção de comando normativo na minuta de portaria.

Entretanto, de todo modo, é importante frisar que a Consulta Pública mostra-se um instrumento de grande potencial para diálogo com a sociedade, alinhamento com

outras instituições públicas e para o recebimento de contribuições concretas, antecipando equívocos. O seu aprimoramento contínuo representa um potencial para o processo de normatização.

Em relação ao andamento da norma objeto da CP, sugere-se o encaminhamento da versão final da minuta de portaria (4239835) e seus anexos (4242023, 4242035 e 4242055) para publicação no Diário Oficial da União pela Presidência do IPHAN e posterior divulgação do Relatório Final de CP e portaria publicada no site e redes sociais do IPHAN pela ASCOM. Por fim, o IPHAN-SC deve enviar ofícios comunicando aos interessados sobre publicação da portaria.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Galhardo Biazin, Técnico I**, em 10/03/2023, às 12:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cléo Alves Pinto de Oliveira, Analista de Infraestrutura**, em 10/03/2023, às 14:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.iphan.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4239231** e o código CRC **10E30F1E**.
