



MANUAL DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL **EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA**

Município de Guariba – SP

*Enfrentamento das Consequências do Desastre Climático
de 24 de julho de 2026*

Orientações com base na Constituição Federal, Lei Federal nº 14.133/2021, Lei Federal nº 12.608/2012, Lei Municipal nº 3.762/2024, Decretos Municipais nº 5.019/2026 e nº 5.020/2026, e jurisprudência do TCU e TCE-SP



SUMÁRIO

01

Capítulo 1 — Fundamentos da Situação de Emergência em Guariba

02

Capítulo 2 — Compras Públicas Emergenciais (Lei nº 14.133/2021)

03

Capítulo 3 — Compras Permitidas vs. Compras Proibidas

04

Capítulo 4 — Regime de Adiantamento de Numerário

05

Capítulo 5 — Servidores Públicos Municipais: Convocação, Cooperação e Limites

06

Capítulo 6 — Educação, Saúde, Assistência Social e Serviços Essenciais

07

Capítulo 7 — Controle, Fiscalização e Responsabilidade dos Agentes Públicos

08

Capítulo 8 — Quadro Sintético: “Pode vs. Não Pode” e Erros a Evitar



CAPÍTULO 1 — FUNDAMENTOS DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA EM GUARIBA

1.1 Contexto e Objeto

No dia 24 de julho de 2026 (sexta-feira), o Município de Guariba foi atingido por um vendaval de grande intensidade, acompanhado de chuva de granizo e ventos superiores a 120 km/h (classificado no COBRADE sob o código 1.3.2.1.5). Em razão dos graves danos à infraestrutura, edifícios públicos e serviços essenciais, a Administração Municipal editou o Decreto Municipal nº 5.019/2026, posteriormente complementado pelo Decreto Municipal nº 5.020/2026, declarando Situação de Emergência.

1.2 Conceito Legal e Natureza do Regime Excepcional

- **O que é a Situação de Emergência:** É o reconhecimento formal de uma situação anormal provocada por desastre que compromete parcialmente a capacidade de resposta do Município, autorizando procedimentos administrativos extraordinários.
- **O que NÃO é:** A emergência não representa uma suspensão da ordem jurídica nem autoriza o descumprimento arbitrário das leis. Trata-se de um regime excepcional para conferir agilidade às respostas, mas sob estrita observância do ordenamento jurídico.

1.3 Princípios Constitucionais Inafastáveis

Mesmo durante a vigência da Situação de Emergência, permanecem obrigatoriamente aplicáveis os princípios do art. 37 da Constituição Federal e da Lei nº 14.133/2021:

- **Legalidade:** Nenhuma medida pode ser tomada sem fundamento na legislação.
- **Impessoalidade e Moralidade:** É vedado beneficiar fornecedores, servidores ou terceiros.
- **Publicidade e Transparência:** Todos os atos, contratações e doações devem ser registrados e publicados.
- **Eficiência e Economicidade:** As compras devem atender rapidamente ao problema com o menor custo possível ao erário.
- **Motivação Reforçada:** Quanto mais rápida e excepcional for a decisão administrativa, maior e mais detalhada deve ser a sua justificativa por escrito.



CAPÍTULO 2 – COMPRAS PÚBLICAS EMERGENCIAIS (LEI Nº 14.133/2021)

2.1 Fundamento Legal Correto

- A dispensa de licitação não se fundamenta no decreto municipal, mas sim no art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.
- O Decreto Municipal nº 5.019/2026 apenas reconhece a situação fática que autoriza a aplicação do dispositivo federal.

2.2 Requisitos Obrigatórios em Cada Processo

Para que uma contratação por dispensa emergencial seja válida e segura juridicamente, o processo deve demonstrar obrigatoriamente:

1. **Ocorrência do Desastre:** Prova documental dos danos provocados pelo vendaval/chuva.
2. **Urgência Concreta:** Risco iminente à vida, saúde, segurança ou paralisação de serviço essencial caso a compra aguarde uma licitação comum.
3. **Nexo de Causalidade Direto:** Relação direta entre o objeto contratado e os estragos provocados pela tempestade.
4. **Adequação do Quantitativo:** Contratação limitada estritamente à quantidade e ao tempo necessários para afastar o risco.
5. **Compatibilidade de Preço:** Demonstração de que o valor cobrado é compatível com o mercado.
6. **Disponibilidade Orçamentária:** Prévia indicação da dotação orçamentária.

2.3 Rito Operacional Passo a Passo para as Secretarias

1. **Relatório Técnico/Justificativa da Demanda:** A Secretaria requisitante elabora documento descrevendo o dano, o risco e a quantidade necessária.
2. **Estimativa/Pesquisa de Preços:** Obtenção de cotações de mercado (recomenda-se no mínimo 3 orçamentos ou justificativa fundamentada de impossibilidade).
3. **Análise de Conformidade e Parecer Jurídico:** Verificação dos requisitos legais e disponibilidade de orçamento.
4. **Autorização da Autoridade Competente:** Despacho motivado autorizando a contratação direta.
5. **Empenho Prévio e Ordem de Serviço/Fornecimento:** Execução do empenho antes do início da entrega do bem ou serviço.
6. **Atesto de Recebimento e Fiscalização:** Comprovação documental de que o serviço ou material foi efetivamente entregue.

2.4 Limites Temporais e Mitigação da Urgência

- A vigência do Decreto nº 5.019/2026 é de 180 dias.
- **Atenção:** Com o passar das semanas após o evento de 24/07/2026, a urgência reduz-se. Contratações efetuadas meses após o desastre exigem justificativas reforçadas sobre por que o problema ainda não pôde ser resolvido por processo licitatório ordinário.



CAPÍTULO 3 – COMPRAS PERMITIDAS VS. COMPRAS PROIBIDAS

COMPRAS PERMITIDAS NO REGIME EMERGENCIAL	COMPRAS PROIBIDAS NO REGIME EMERGENCIAL
Telhas, lonas e materiais de construção para reparo imediato de telhados destruídos de escolas e postos de saúde.	Reformas gerais, ampliações ou modernizações de prédios públicos que não foram causadas pelo vendaval.
Remoção urgente de árvores e desobstrução de vias públicas bloqueadas pela tempestade.	Aquisição de móveis novos para substituir mobília antiga que já necessitava de troca antes do desastre.
Locação de geradores e equipamentos para manter o funcionamento do Hospital Municipal e unidades de pronto atendimento.	Compra de veículos ou frotas de rotina sem vínculo direto com as ações de resposta ao desastre.
Cestas básicas, água potável, colchões e cobertores para distribuição imediata às famílias desalojadas.	Aquisição de insumos em excesso que ultrapassem a quantidade estritamente necessária para conter a emergência.
Serviços de escoramento e reparos emergenciais em estruturas públicas que apresentem risco iminente de desabamento.	Contratação de fornecedores por favorecimento ou sem a realização de pesquisa prévia de preços de mercado.



CAPÍTULO 4 — REGIME DE ADIANTAMENTO DE NUMERÁRIO

4.1 Regras de Aplicação (Lei Municipal nº 3.762/2024)

O regime de adiantamento destina-se a pequenas despesas extraordinárias de pronto pagamento que não comportam o trâmite regular de empenho e liquidação.

- **Finalidade Estrita:** Utilização exclusiva para atender despesas urgentes vinculadas às ações de resposta ao desastre de 24/07/2026.
- **Prazo de Prestação de Contas:** Deve ser realizada em até 10 dias úteis após o encerramento do prazo de aplicação fixado na concessão.
- **Prorrogação Excepcional:** Admitida por igual período, mediante justificativa técnica fundamentada do servidor responsável, submetida antes do vencimento do prazo original.

4.2 Proibições Absolutas do Adiantamento

- × Realizar compras sem emissão de Nota Fiscal ou comprovante fiscal idôneo.
- × Utilizar valores para despesas pessoais ou alheias à emergência.
- × Fracionar despesas para burlar limites regulamentares.
- × Atrasar a prestação de contas sem a devida justificativa e prorrogação formalizada.
- × Aquisição de material permanente.



CAPÍTULO 5 – SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS: CONVOCAÇÃO, COOPERAÇÃO E LIMITES

5.1 Fundamento e Dever de Mobilização

Os Decretos Municipais nº 5.019/2026 e nº 5.020/2026 determinam a mobilização geral de todos os órgãos da Administração Municipal para atuarem sob coordenação operacional da Defesa Civil.

5.2 Cooperação Excepcional vs. Desvio de Função

Em situações de calamidade ou emergência, a Administração detém o poder de reorganizar temporariamente o serviço público. Solicitar a colaboração temporária do servidor para restabelecer a normalidade do seu setor NÃO configura desvio de função ilegal.

Situação Prática — Professores e Profissionais da Educação

- Com as aulas presenciais suspensas por 15 dias pelo Decreto nº 5.020/2026 para reestruturação das escolas atingidas pelo vendaval, a Administração pode convocar os professores e funcionários escolares para auxiliarem na organização pedagógica, contagem e balanço de danos materiais, higienização/organização de materiais, preparação do ambiente escolar, entre outros serviços essenciais para o retorno dos alunos.

Conclusão: O professor não pode recusar-se a colaborar nas atividades de reorganização das unidades escolares destinadas à preparação do regresso às aulas. Essa colaboração enquadra-se no dever funcional de cooperação em período crítico.

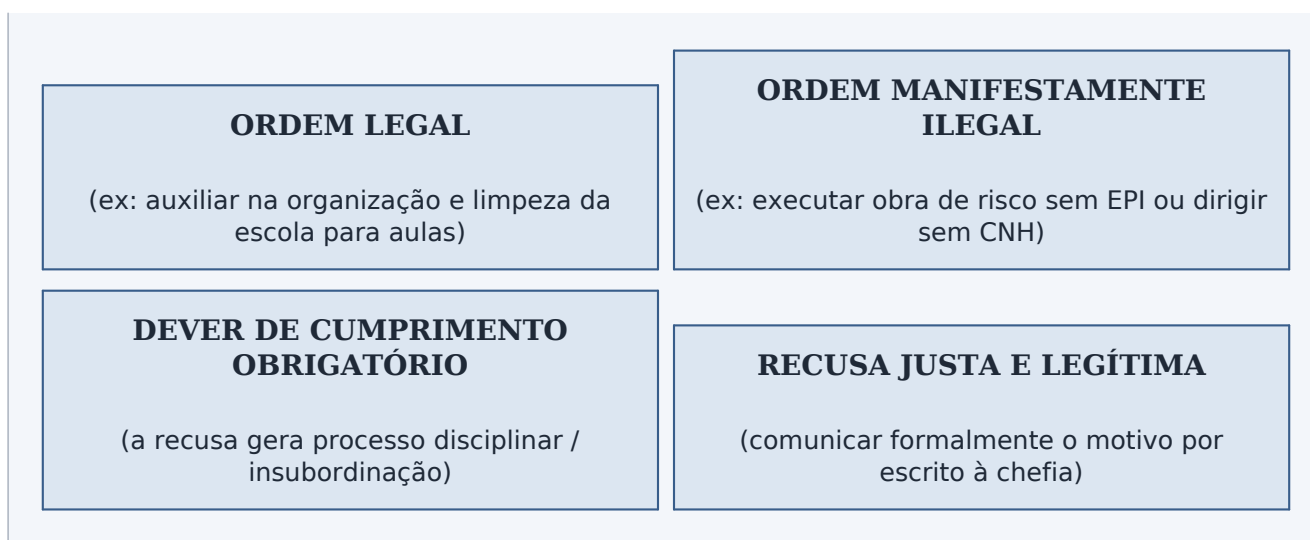
5.3 Limites Legais da Convocação dos Servidores

A convocação de servidores possui limites intransponíveis:

- **Preservação da Saúde e Segurança:** É proibido determinar que servidores executem tarefas perigosas sem treinamento ou habilitação técnica (ex.: determinar a um servidor administrativo sem treino que suba em telhados ou opere máquinas pesadas).
- **Fornecimento Obrigatório de EPIs:** É dever da Administração disponibilizar capacetes, luvas, botas e equipamentos de proteção adequados (quando necessário).

5.4 Insubordinação vs. Recusa Justa do Servidor

DETERMINAÇÃO DA CHEFIA



5.5 Jornada de Trabalho e Horas Extras

- O decreto de emergência não altera a carga horária contratual ou estatutária dos servidores.
- Se houver necessidade de prestação de serviços fora do expediente normal, a convocação deve ser formalizada.
- Fica assegurado ao servidor o devido pagamento das horas extraordinárias ou a compensação correspondente em banco de horas, conforme a legislação municipal.

*Na situação emergencial, quando convocado para realizar horas extraordinárias o servidor **NÃO PODE SE RECUSAR**. Em situação de emergência ou calamidade pública, a convocação para prestação de serviço extraordinário (hora extra) é compulsória (obrigatória).*

Fundamentação Jurídica

- **Dever Funcional de Cooperação:** Em momentos de desastre ou emergência pública, o dever do servidor de prestar auxílio e garantir a continuidade dos serviços essenciais é intensificado. O interesse público prevalece sobre a conveniência individual.
- **Motivo de Força Maior:** na legislação trabalhista (art. 61 da CLT), a ocorrência de motivo de força maior ou necessidade imperiosa autoriza a Administração Pública a exigir a prestação de serviços extraordinários além da jornada normal, independentemente da concordância prévia do servidor.

Consequências da Recusa Injustificada

Se o servidor for regularmente convocado para cumprir horas extras durante o período emergencial e se recusar a trabalhar sem uma justificativa legalmente válida:

- **Infração Disciplinar / Insubordinação:** A recusa injustificada caracteriza descumprimento de dever funcional e insubordinação grave.
- **Instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD):** A chefia imediata tem o dever de comunicar o fato formalmente para instauração de procedimento disciplinar, sujeitando o servidor a penalidades de advertência, suspensão e anotação em prontuário funcional.

Exceções Legítimas (Quando a Recusa É Justificada)

O servidor só poderá recusar a convocação de horas extras se comprovar formalmente uma das seguintes situações:

1. **Incapacidade de Saúde (Comprovada por Atestado Médico):** Caso possua condição de saúde incompatível com a prorrogação da jornada ou com o esforço exigido.
2. **Falta de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) ou Risco Desproporcional:** Se a tarefa a ser executada exigir proteção técnica (ex.: remoção de entulhos, trabalho em altura ou com eletricidade) e a Administração não fornecer os EPIs e treinamentos adequados.
3. **Situação Pessoal Extrema de Força Maior:** Caso o próprio servidor ou sua família direta tenham sido vítimas diretas do desastre (ex.: casa desabada ou alagada) e necessitem de socorro imediato.
4. **Ordem Manifestamente Ilegal:** Se a convocação não tiver relação com a emergência ou contiver desvio de finalidade.

Deveres e Limites da Administração ao Convocar

Para que a convocação seja válida e exigível, a Administração Municipal deve cumprir os seguintes requisitos:

- **Convocação Formal:** A convocação deve ser feita de forma oficial (por escrito, portaria ou ordem de serviço fundamentada) pela chefia imediata ou Secretário da pasta.
- **Garantia da Contraprestação:** A Administração é obrigada a remunerar o serviço extraordinário com o devido adicional legal (mínimo de 50%) ou registrar as horas prestadas no Banco de Horas do município para compensação futura.
- **Vedação ao Trabalho Gratuito:** Não é permitido exigir prestação de horas extras sem o devido registro em folha ou ponto, garantindo ao servidor o recebimento ou a compensação legal das horas trabalhadas.



CAPÍTULO 6 – EDUCAÇÃO, SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SERVIÇOS ESSENCIAIS

6.1 Educação Municipal

- **Suspensão Temporária de Aulas:** Determinada pelo prazo de 15 dias (Decreto nº 5.020/2026) para avaliação e reparos estruturais das escolas atingidas.
- **Manutenção do Expediente:** A suspensão das aulas para os alunos não paralisa o funcionamento administrativo das escolas. As equipes escolares devem atuar no levantamento de estragos, plano de reposição de aulas e preparação dos espaços presenciais.

6.2 Saúde Pública e Limpeza Urbana

- **Pronto Atendimento:** Funcionamento ininterrupto das unidades de saúde.
- **Ações Imediatas:** Reparo emergencial de coberturas e instalações elétricas danificadas nos postos de saúde, desinfecção de áreas afetadas e reforço do apoio psicológico à população atingida.

6.3 Assistência Social e Programa “Junto por Guariba”

- **Atendimento Humanitário:** Cadastro único de famílias desalojadas/desabrigadas para entrega justa de insumos de primeira necessidade.
- **Gestão de Doações (Programa “Junto por Guariba”):** As doações e recursos recebidos do setor privado constituem patrimônio afetado a finalidade pública. Exigem registro rigoroso de entrada, armazenamento seguro e relatório público de destinação para assegurar total transparência.



CAPÍTULO 7 – CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS

7.1 Atuação dos Órgãos de Fiscalização

A emergência não afasta o controle do Sistema de Controle Interno, da Câmara Municipal, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério Público.

7.2 Responsabilidade Pessoal do Gestor e do Servidor (Art. 28 da LINDB)

- Os agentes públicos (Prefeito, Secretários e Servidores) respondem pessoalmente nas esferas administrativa, cível e penal por seus atos.
- Conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a responsabilização ocorrerá em casos de dolo (intenção deliberada de cometer irregularidade) ou erro grosseiro (grave desatenção, culpa grave ou ação sem qualquer fundamentação).

7.3 A Documentação como Proteção Jurídica

O agente público não é protegido por alegar oralmente que “era uma emergência”. A segurança jurídica do servidor e do gestor decorre da comprovação documental:

- Relatório Técnico do Dano assinado.
- Justificativa da Urgência e da Solução Escolhida.
- Pesquisa de Preços ou justificativa da impossibilidade.
- Termo de Atesto do Recebimento dos bens/serviços.



CAPÍTULO 8 – QUADRO SINTÉTICO: “PODE VS. NÃO PODE” E ERROS A EVITAR

O QUE É PERMITIDO (PODE)

- Mobilizar órgãos e servidores para atuarem integradamente na resposta ao desastre.
- Realizar contratação direta por dispensa (art. 75, VIII, Lei 14.133/21) com nexos com o vendaval.
- Convocar servidores para apoio temporário na reorganização dos serviços e escolas.
- Requisitar temporariamente bens particulares em caso de iminente perigo público (com indenização posterior se houver dano).
- Utilizar o regime de adiantamento para pequenas despesas urgentes (com prestação de contas em até 10 dias úteis).

O QUE É PROIBIDO (NÃO PODE)

- ✗ Realizar compras sem nexos de causalidade com o evento climático de 24/07/2026.
- ✗ Executar obras permanentes, reformas gerais ou ampliação de prédios públicos sob a justificativa de emergência.
- ✗ Favorecer fornecedores ou contratar com preços manifestamente superiores aos do mercado.
- ✗ Exigir dos servidores o cumprimento de tarefas perigosas sem fornecimento de EPIs ou treinamento.
- ✗ Servidor recusar-se a cumprir ordens legais de cooperação e reorganização do seu setor.
- ✗ Realizar pagamentos sem a devida documentação fiscal e prestação de contas.

Principais Erros a Evitar pelos Gestores e Servidores

Erro 1: Achar que a emergência permite comprar tudo sem processo escrito.

Correção: A emergência reduz ritos, mas exige processo administrativo formalmente instruído com justificativa e orçamentos.

Erro 2: Confundir paralisação de aulas com folga funcional dos servidores escolares.

Correção: A suspensão de aulas visa à segurança dos alunos; os profissionais da educação devem atuar no suporte, limpeza, levantamento de estragos e reorganização para a retomada do ano letivo.

Erro 3: Ignorar a prestação de contas dos adiantamentos de numerário.

Correção: O prazo de até 10 dias úteis deve ser rigorosamente cumprido sob pena de tomada de contas especial e responsabilização pessoal do servidor.

Erro 4: Tentar resolver problemas antigos do Município utilizando a verba da emergência.

Correção: Os órgãos de controle (TCE-SP e TCU) punem severamente a contratação de obras ou bens que não guardem relação direta com o desastre recente.