



INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas **contratações públicas**.



[Blog](#)

O CONTRATO DE PROGRAMA E A CONTRATAÇÃO DIRETA DO ART. 75, XI, DA LEI Nº 14.133/2021: COOPERAÇÃO FEDERATIVA, GESTÃO ASSOCIADA, VANTAGENS, LIMITES E RISCOS DE DESCARACTERIZAÇÃO

Data	Setembro de 2026
Autores	Alex Vinicius Nunes Novaes Machado

O CONTRATO DE PROGRAMA E A CONTRATAÇÃO DIRETA DO ART. 75, XI, DA LEI Nº 14.133/2021: COOPERAÇÃO FEDERATIVA, GESTÃO ASSOCIADA, VANTAGENS, LIMITES E RISCOS DE DESCARACTERIZAÇÃO

ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO

É sócio-fundador do escritório Alex Machado Advogados Associados, consultor jurídico para os Poderes Executivo e Legislativo em diversos municípios do Estado da Bahia, graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e especialista em Direito Público, com foco em Licitações, Contratos Administrativos e Direito Eleitoral.

RESUMO

O presente artigo examina a contratação direta prevista no art. 75, XI, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando que ela constitui instrumento jurídico relevante e legítimo para a concretização da cooperação federativa e da gestão associada de serviços públicos, e não simples exceção procedimental ao dever de licitar. A partir da análise sistemática da Lei nº 11.107/2005, do Decreto nº 6.017/2007, da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o trabalho percorre as vantagens institucionais, econômicas e operacionais do Contrato de Programa, identificando seus limites jurídicos e os riscos de descaracterização quando o instituto é utilizado como mero instrumento de intermediação para afastar indevidamente a competição licitatória.

Palavras-chave: contrato de programa; gestão associada; cooperação federativa; art. 75, XI; Lei nº 14.133/2021; consórcio público; dispensa de licitação; TCU.

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar as hipóteses de contratação direta, estabeleceu no art. 75, XI, a possibilidade de dispensa de licitação para a celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação. A leitura isolada do dispositivo pode transmitir a impressão de que se está diante de apenas mais uma hipótese legal de dispensa. Essa compreensão é insuficiente, e potencialmente distorcida.

O inciso XI não cria simplesmente uma exceção ao dever constitucional de licitar. Ele estabelece conexão entre o sistema de contratações públicas e um modelo constitucional e legal de cooperação federativa anteriormente estruturado pela Lei nº 11.107/2005 e regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007. A contratação direta prevista no dispositivo constitui consequência de uma relação jurídica institucional preexistente, e não seu fundamento inaugural. Antes da dispensa existe a cooperação federativa. Antes do Contrato de Programa deve existir autorização para a gestão associada. Antes da transferência de recursos deve existir definição clara das responsabilidades dos entes envolvidos. E antes de se afastar a competição deve estar demonstrado que o objeto material da relação corresponde efetivamente à prestação associada de serviço público autorizada pelo instrumento de cooperação.

O Tribunal de Contas da União sintetiza a disciplina ao consignar que o art. 75, XI, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a dispensa de licitação para a celebração de contrato de programa com ente federativo ou entidade de sua Administração Pública indireta, quando destinado à prestação associada de serviços públicos, pressupondo a prévia constituição de consórcio público ou a celebração de convênio de cooperação que autorize a gestão associada dos serviços, observada a autorização legislativa dos entes envolvidos. É justamente nessa perspectiva, a da legitimidade substantiva do instituto, que devem ser examinadas suas vantagens, limitações e riscos.

2. O CONTRATO DE PROGRAMA COMO INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA

O contrato de programa não foi instituído pela Lei nº 14.133/2021. Sua disciplina jurídica fundamental encontra-se na Lei nº 11.107/2005, que estabelece normas gerais sobre consórcios públicos e mecanismos de cooperação federativa. Nos termos do art. 13 daquele diploma, devem ser constituídas e reguladas por contrato de programa as obrigações assumidas por um ente da Federação perante outro ente ou perante consórcio público, no âmbito de gestão associada que envolva a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

O Decreto nº 6.017/2007 complementa esse regime ao definir gestão associada de serviços públicos como o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federativos, acompanhadas ou não da prestação dos serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Mais relevante ainda é a definição de prestação de serviço público em regime de gestão associada, compreendida como execução, por cooperação federativa, de atividade ou obra destinada a permitir aos

usuários acesso a serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo próprio Contrato de Programa.

A referência expressa a atividade ou obra demonstra que a gestão associada não está juridicamente confinada à execução de atividades administrativas imateriais: determinadas intervenções físicas e obras podem integrar o sistema, desde que funcionalmente vinculadas à prestação do serviço público objeto da cooperação, exigência que delimita o alcance do instituto sem suprimir sua utilidade prática.

3. A NATUREZA JURÍDICA DA DISPENSA E SUAS VANTAGENS INSTITUCIONAIS

A contratação direta prevista no art. 75, XI, possui característica distinta de diversas outras hipóteses do art. 75. Seu fundamento não reside no reduzido valor da contratação, na emergência, na ausência de competição de mercado ou em circunstância excepcional. Reside na natureza institucional da relação: o Estado não está simplesmente escolhendo um fornecedor sem licitação, mas operacionalizando uma relação de cooperação entre entes públicos previamente autorizada por instrumentos juridicamente adequados. Na contratação administrativa ordinária, a Administração procura no mercado aquele que poderá satisfazer determinada necessidade pública. Na gestão associada, a questão antecedente é distinta: dois ou mais entes federativos decidem estruturar cooperativamente o exercício de determinadas competências ou a prestação de determinados serviços.

A contratação direta surge posteriormente como instrumento necessário para conferir eficácia a essa arquitetura institucional. Por isso, o art. 75, XI, contém uma dispensa de natureza institucional ou interfederativa, a ausência de competição não representa sua finalidade, mas consequência da estrutura cooperativa legitimamente constituída.

Essa natureza explica por que o instituto é juridicamente defensável e, em muitos contextos, representa a solução mais eficiente disponível para a Administração Pública. Especialmente entre municípios de pequeno e médio porte, determinadas políticas públicas exigem conhecimento técnico, equipamentos, pessoal especializado e capacidade operacional que dificilmente seriam mantidos de maneira eficiente por cada ente isoladamente.

O Decreto nº 6.017/2007 reconhece expressamente como objetivos possíveis dos consórcios públicos a gestão associada de serviços, a prestação de assistência técnica, a execução de obras, o fornecimento de bens, o compartilhamento de equipamentos, pessoal técnico e procedimentos administrativos, e o desenvolvimento urbano e regional. A gestão associada permite, assim, substituir estruturas públicas repetidas e subutilizadas por capacidades compartilhadas, representando potencial ganho de eficiência que a licitação individual de cada ente não conseguiria produzir.

Outro benefício frequentemente subestimado é o ganho de capacidade institucional. Um ente federativo pode não possuir equipe suficiente para estruturar projetos, elaborar estudos, conduzir contratações complexas, fiscalizar contratos, realizar controles tecnológicos ou acompanhar determinada política pública.

A estrutura compartilhada pode suprir essas deficiências de forma mais eficiente do que a criação de estruturas individuais paralelas em cada municipalidade. O verdadeiro ganho pode estar menos no preço nominal de determinada atividade e mais na capacidade institucional de executá-la adequadamente, planejamento, coordenação, engenharia, fiscalização, controle, gestão contratual, prestação de contas e continuidade administrativa.

A gestão associada também pode contribuir para reduzir a excessiva dependência das estruturas administrativas locais das mudanças de governo: equipes técnicas permanentes, procedimentos padronizados, bancos de projetos, experiências acumuladas e modelos comuns de fiscalização preservam o conhecimento administrativo e funcionam como instrumento de profissionalização e memória institucional.

A atuação associada possibilita ainda padronização de projetos, procedimentos, critérios de medição e mecanismos de prestação de contas, permitindo comparar resultados entre diferentes territórios, estabelecer padrões mínimos de qualidade e aperfeiçoar continuamente os procedimentos utilizados. E o Decreto nº 6.017/2007 estabelece que os consórcios públicos se submetem à fiscalização contábil, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas competente, abrangendo legalidade, legitimidade e economicidade, sem prejuízo do controle decorrente dos contratos celebrados pelos entes consorciados, o que significa que a cooperação, em sua correta configuração, não reduz o controle, mas multiplica as instâncias de fiscalização.

4. LIMITES JURÍDICOS E RISCOS DE DESCARACTERIZAÇÃO

As vantagens do modelo possuem contrapartida. A gestão associada é institucionalmente mais complexa do que uma contratação administrativa convencional, comportando múltiplos planos jurídicos simultâneos: relação federativa, instrumento de cooperação, Contrato de Programa, planejamento técnico, eventual instrumento de transferência financeira, orçamento, fiscalização, prestação de contas e contratos celebrados com terceiros.

Essa multiplicidade pode gerar sobreposição de responsabilidades, dúvidas sobre competências e dificuldade de identificar responsáveis por falhas, risco que exige contratos extremamente claros quanto à distribuição de planejamento, execução, fiscalização, medição, pagamentos e consequências do inadimplemento.

Existe ainda limite jurídico particularmente importante: o art. 13, §3º, da Lei nº 11.107/2005 estabelece ser nula a cláusula do Contrato de Programa que atribua ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados, vedação reproduzida no art. 33, §3º, do Decreto nº 6.017/2007.

A norma revela preocupação com a segregação de funções: não se deve criar estrutura na qual aquele que executa determinada prestação possua simultaneamente poder irrestrito para planejar, regular e fiscalizar sua própria atuação. Esse é um dos pontos que mais exigem atenção na elaboração do Contrato de Programa, especialmente quando a entidade executora acumula funções operacionais e de coordenação.

Tampouco se pode confundir Contrato de Programa com Contrato de Rateio. O primeiro regula as obrigações relacionadas à gestão associada e à prestação dos serviços. O segundo disciplina a entrega de recursos dos entes consorciados ao consórcio público.

Não se deve permitir que um instrumento absorva artificialmente a função do outro, nem transformar o Contrato de Rateio em simples mecanismo equivalente ao pagamento de medições de um contrato administrativo ordinário. A dimensão institucional, a dimensão executiva e a dimensão financeira precisam permanecer identificáveis e separadas para garantir transparência e facilitar o controle.

O principal risco jurídico do art. 75, XI, é, contudo, sua utilização para situação que materialmente não constitui gestão associada. Imagine-se que determinado município pretenda executar uma obra: em vez de realizar licitação, transfere recursos a um consórcio público que, sem desempenhar atividade institucional relevante de planejamento, gestão ou prestação associada, limita-se a contratar empresa privada para executar exatamente aquela obra. Formalmente existiriam município, consórcio e documento denominado Contrato de Programa. Materialmente existiria apenas uma contratação de obra intermediada por outra pessoa jurídica pública. O Contrato de Programa não é aquilo que as partes simplesmente denominam Contrato de Programa. É necessário que estejam presentes os elementos materiais que justificam juridicamente o instituto, compreendendo o conteúdo mínimo exigido pelo Decreto nº 6.017/2007: objeto, área, prazo, condições da prestação, padrões de qualidade, transparência econômico-financeira, fiscalização, prestação de contas e responsabilidades.

5. O NEXO MATERIAL DA GESTÃO ASSOCIADA COMO CRITÉRIO DE LEGITIMIDADE

A partir dessas constatações, pode-se propor critério interpretativo para aplicação segura do art. 75, XI: o nexo material da gestão associada. Não basta verificar os sujeitos da relação, que determinado município integre consórcio público, que o estatuto do consórcio contenha genericamente a palavra infraestrutura ou que exista documento denominado Contrato de Programa. É necessário verificar correspondência material entre quatro elementos: competência pública compartilhada, serviço público, atuação institucional prevista no instrumento de cooperação, objeto concreto do Contrato de Programa. Quanto maior a correspondência entre esses elementos, mais sólido será o enquadramento no art. 75, XI. Quanto mais distante o objeto concreto das competências e serviços efetivamente compartilhados, maior o risco de utilização artificial da hipótese de dispensa.

Também é necessário verificar a capacidade técnica, administrativa e operacional daquele que assumirá o Programa. O fato de determinada entidade integrar a Administração Pública não comprova automaticamente que possua condições materiais para executar qualquer atividade. Quando houver execução direta, a análise deve considerar pessoal técnico, responsáveis profissionais, equipamentos, estrutura operacional e experiência. Quando houver execução indireta, o foco muda: será relevante verificar capacidade para planejar, licitar, contratar, gerir contratos, fiscalizar, realizar medições, controlar recursos e prestar contas. A dispensa do art. 75, XI, alcança a celebração do Contrato de Programa entre os sujeitos autorizados pela lei, ela não se transmite automaticamente a empresas privadas posteriormente envolvidas na execução, que deverão ser contratadas observando o regime jurídico próprio das contratações públicas.

A transparência financeira constitui elemento estrutural inafastável do modelo. A Lei nº 11.107/2005 exige procedimentos capazes de garantir transparência da gestão

econômica e financeira do serviço em relação a cada titular. O Decreto nº 6.017/2007 detalha essa obrigação, exigindo mecanismos que permitam identificar valores arrecadados e investidos nos territórios de cada titular, além de prestação de contas e demonstrações financeiras segregadas. Deve ser possível responder objetivamente: quanto determinado ente transferiu; em que os recursos foram empregados; quais serviços foram executados; quais medições sustentaram as despesas; quais contratos foram pagos; quais valores permanecem disponíveis; e qual resultado concreto foi entregue.

6. A DISPENSA COMO RESULTADO, E NÃO COMO PONTO DE PARTIDA

A advertência mais importante sobre a aplicação do art. 75, XI, é metodológica: a dispensa não deve ser o ponto de partida do processo, mas seu resultado jurídico. A Administração não deveria iniciar o raciocínio perguntando como contratar diretamente determinada atividade por intermédio de um consórcio. A pergunta correta é anterior: a necessidade administrativa pode ser mais adequadamente atendida mediante gestão associada de serviço público validamente instituída? Se a resposta for positiva, passa-se à análise da estrutura de cooperação existente, verificando-se a autorização no Contrato de Consórcio ou convênio, identificando-se o serviço público, distribuindo-se as competências, estruturando-se o Programa, demonstrando-se a capacidade institucional, avaliando-se custos e riscos e estabelecendo-se mecanismos de fiscalização e prestação de contas. Somente ao final dessa cadeia lógica surge o art. 75, XI. Quando a dispensa é utilizada como ponto de partida, existe risco de instrumentalização da gestão associada para afastar a licitação. Quando aparece como consequência de estrutura legítima de cooperação federativa, recupera sua verdadeira função normativa.

7. CONCLUSÃO

A contratação direta prevista no art. 75, XI, da Lei nº 14.133/2021 constitui instrumento jurídico relevante e juridicamente legítimo para a concretização da cooperação federativa e da gestão associada de serviços públicos. Sua principal virtude não está na possibilidade de contratar sem licitação, mas na possibilidade de permitir que diferentes estruturas públicas cooperem, compartilhem capacidades, integrem políticas, profissionalizem atividades, obtenham escala e enfrentem conjuntamente problemas que isoladamente seriam mais difíceis ou onerosos. O Contrato de Programa pode funcionar como instrumento de fortalecimento da Administração Pública, especialmente quando reúne planejamento, capacidade técnica, gestão, fiscalização e execução em estrutura cooperativa estável.

Mas exatamente porque a contratação ocorre sem competição, sua utilização exige rigor. A condição pública dos contratantes não substitui planejamento. A autorização legislativa não substitui capacidade operacional. A existência de consórcio não comprova economicidade. A denominação Contrato de Programa não transforma qualquer relação administrativa em gestão associada. E a dispensa concedida à relação interfederativa não alcança automaticamente as empresas privadas chamadas a executar parcelas do Programa.

A legitimidade da contratação depende de sua substância, e não apenas de sua forma. O critério central deve ser o nexo material entre a cooperação federativa, o serviço público submetido à gestão associada, as competências autorizadas pelo instrumento constitutivo e o objeto concretamente atribuído ao Contrato de Programa. Quando esses

elementos estão presentes, a contratação direta deixa de representar exceção procedimental ao dever de licitar e revela sua verdadeira natureza: instrumento jurídico de organização cooperativa da própria Administração Pública. Quando estão ausentes, o Contrato de Programa corre o risco de transformar-se em estrutura formal de intermediação destinada a afastar indevidamente a competição, distorção que os órgãos de controle externo têm o dever de identificar e corrigir. O art. 75, XI, não constitui um atalho para não licitar. Constitui uma porta jurídica para cooperar, e é precisamente a existência efetiva dessa cooperação, institucional, material, técnica, econômica e operacional, que separa a legítima contratação direta da simples utilização formal do Contrato de Programa como mecanismo de fuga à competição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107/2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo. 36. ed.** Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro. 43. ed.** São Paulo: Malheiros, 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. 5. ed.** Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Jurisprudência sobre contratos de programa e gestão associada. Disponível em: www.tcu.gov.br.

Como citar este texto:

MACHADO, Alex Vinicius Nunes Novaes. O contrato de programa e a contratação direta do art. 75, XI, da Lei nº 14.133/2021: cooperação federativa, gestão associada, vantagens, limites e riscos de descaracterização. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 21 set. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.