ZÊNITE FÁCIL IA

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

LIMITES JURÍDICOS À AQUISIÇÃO DE SOLUÇÕES EM MARKETPLACES DE NUVEM PÚBLICA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Data	Outubro de 2026
Autores	Luiz Claudio de Azevedo Chaves

LIMITES JURÍDICOS À AQUISIÇÃO DE SOLUÇÕES EM MARKETPLACES DE NUVEM PÚBLICA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LUIZ CLAUDIO DE AZEVEDO CHAVES

Administrador Público e Jurista, pós-graduado em Direito Administrativo. Assessor Especial para Contratações de STIC do Tribunal de Justiça/RJ, onde é servidor de carreira, com mais de 30 anos de serviço. É Professor da Pós-graduação em Direito da UERJ, da Fundação Getúlio Vargas-FGV/PROJETOS e da PUC-RIO, além de diversas instituições de ensino e Escolas de Governo do País, Autor, dentre outras, das seguintes obras: Curso Prático de Licitações, os segredos da Lei 8.666/93, Lumen Juris, 2011; Licitação Pública, Compra e Venda governamental Para Leigos, Alta Books, 2016; Gerenciamento de Riscos nas Aquisições e Contratações de Serviços da Administração Pública, ed. JML, 2020; A Atividade de Planejamento e Análise de Mercado nas Contratações Governamentais, 2ª. ed. Fórum, 2023; e, Como fixar os requisitos de qualificação técnica nas licitações da administração pública, ed. Fórum, 2022. Membro do Conselho Editorial da Revista SÍNTESI – Direito Administrativo, ed. IOB.

RESUMO:

Nestas linhas, nos ocupamos em examinar os limites jurídicos à aquisição de soluções de terceiros em marketplaces de provedores de nuvem pública mediante contratos administrativos de créditos em nuvem. A análise considera que a aquisição de novas soluções tecnológicas deve preservar a competição e a distribuição das oportunidades de negócio, sem impor à Administração freios incompatíveis com a evolução dos produtos e serviços de tecnologia. Com ênfase nos riscos apontados nos Acórdãos nº 157/2024 e nº 292/2025 do Plenário do Tribunal de Contas da

União, discutir-se-á a possibilidade de utilização de catálogos dinâmicos de provedores de nuvem pública, dentro dos contratos de créditos e os respectivos meios mitigadores daqueles riscos, para, ao final, propor-se critérios técnicos e gerenciais para preservar a flexibilidade tecnológica do modelo sem converter os créditos contratados em autorização genérica para aquisições futuras.

Palavras-chave: Contratações públicas; marketplaces de nuvem pública; créditos em nuvem; delimitação do objeto; mitigação de riscos.

Sumário: 1. Introdução. 2. Funcionamento dos *marketplaces* de nuvem pública e sua inserção na contratação administrativa. 2.1. Organização da plataforma e funcionamento do catálogo dinâmico. 2.2. Relações entre Administração, intermediador, provedor e fornecedor da solução. 2.3. Contratação de créditos em nuvem e aquisição de soluções de terceiros. 3. Vinculação ao objeto e vedação à sua desnaturação. 4. Aquisição de soluções em catálogo dinâmico e riscos de utilização indiscriminada. 4.1. Flexibilidade tecnológica e risco de transformação dos créditos em autorização genérica de compra. 4.2. Planejamento e motivação da aquisição específica durante a execução contratual. 5. Observância do limite da dispensa de licitação em razão do valor e possibilidades de flexibilização nas aquisições em *marketplaces*. 6. Condições de governança para aquisição e utilização das soluções. 6.1. Análise da correlação entre o escopo principal contratado e a solução pretendida. 6.2. Avaliação econômica e controle de preços e consumo. 6.3. Procedimentos de autorização e rastreabilidade das aquisições. 6.4. Responsabilidades contratuais e continuidade da solução. 7. Conclusões e considerações finais. 8. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Como é cediço, a contratação pública deve assegurar à sociedade, de forma indistinta, a possibilidade de disputar as oportunidades de negócios que a Administração tem a oferecer. A licitação pública, como instituto que preserva a ampla participação de interessados (CRFB, art. 37, XXI), tem como regra primordial a igualdade de condições entre todos os possíveis interessados. Não por outro motivo, a definição do objeto submetido à disputa também delimita as possibilidades de utilização do contrato que dela resultar. Uma forte expressão desse viés constitucional é o fato de que a Lei nº 14.133/2021 elevou a princípio jurídico o parcelamento do objeto, sempre que técnica e economicamente viável. Ora, o fim último do parcelamento é justamente a ampliação da capilaridade das contratações, permitindo a maior descentralização dos negócios.

O cumprimento desse dever constitucional pressupõe um processo administrativo no qual se identifique a necessidade, sejam examinadas as alternativas para atendê-la e se definam o objeto, os custos estimados e as condições da disputa e da futura execução contratual. Essa instrução demanda tempo e a participação de diferentes setores da organização, aos quais se somam os prazos da seleção do fornecedor. O percurso burocrático necessário à contratação impõe, assim, um intervalo entre o reconhecimento da necessidade e a efetiva

disponibilização da solução. Esse é um problema crônico e comum a todos os órgãos da Administração Pública e, por mais que se tente implementar processos de trabalho mais ágeis, sempre haverá um mínimo de tempo necessário a percorrer. À guisa de exemplo, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, esse tempo médio é de 240 dias entre a emissão do DFD até a assinatura do contrato.

Se a demora na contratação é, portanto, um problema a ser tratado nas contratações em geral, naquelas que envolvem bens e serviços de tecnologia essa delimitação convive com uma dificuldade prática adicional: produtos, serviços e funcionalidades evoluem rapidamente durante o tempo necessário ao planejamento, à seleção do fornecedor e à execução contratual. Uma solução adequada quando da elaboração dos estudos técnicos pode, no momento da assinatura do contrato já apresentar características de obsolência ou até mesmo ser superada por outra que apresente melhor desempenho, menor custo ou maior aderência às necessidades administrativas. Submeter à Administração entraves incompatíveis com essa dinâmica pode comprometer a qualidade dos serviços públicos e a aplicação dos recursos empregados para mantê-los, em desacordo com os deveres de probidade, eficiência e economicidade.

Os *marketplaces* de provedores de nuvem pública oferecem uma possibilidade de acompanhar essa evolução de forma mais ágil. Por meio de catálogos dinâmicos, permitem acessar soluções de terceiros e incorporar funcionalidades ao ambiente tecnológico, com provisionamento e cobrança integrados à estrutura do provedor. Quando associados a contratos administrativos de créditos em nuvem, suscitam, contudo, uma questão que antecede a conveniência técnica da aquisição: em que medida a contratação originalmente realizada autoriza a utilização desses créditos para adquirir soluções disponibilizadas no catálogo, inclusive aquelas que não foram individualizadas no planejamento inicial?

A existência de saldo de créditos, a disponibilidade de uma solução na plataforma e a disponibilidade orçamentária não bastam para responder à questão. Se a utilização do catálogo permitir aquisições sem correlação com o escopo contratado, o instrumento poderá servir à realização de negócios que não foram submetidos à competição que lhe deu origem, constituindo burla ao dever de licitar. Lado outro, impedir indistintamente a incorporação de soluções complementares pode restringir o aproveitamento da infraestrutura contratada e das possibilidades de atualização tecnológica que justificam a adoção desse modelo.

É entre essas exigências que se situa a pergunta que orienta o presente trabalho: em que condições a Administração Pública pode adquirir soluções de terceiros em *marketplaces* de provedores de nuvem pública mediante contratos de créditos em nuvem?

Os Acórdãos nº 157/2024 e nº 292/2025 do Plenário do Tribunal de Contas da União oferecem os elementos para essa discussão, ao examinarem modelagens contratuais que permitiam a aquisição de soluções disponibilizadas nos catálogos dos provedores de nuvem pública. É nesse contexto que este trabalho será

desenvolvido, com análise normativa e documental tendo como eixo a preservação do objeto contratado, e resguardando o princípio do planejamento da contratação.

Para tanto, examinaremos inicialmente o funcionamento dos *marketplaces* e sua inserção na contratação administrativa. A partir dessa compreensão, serão desenvolvidos os fundamentos da vinculação ao objeto, os riscos da utilização indiscriminada dos catálogos e os critérios para avaliar a admissibilidade de cada aquisição. Ao final, serão propostos meios de mitigação desses riscos e condições de governança que permitam preservar a flexibilidade tecnológica do modelo sem converter os créditos contratados em autorização genérica para aquisições futuras.

2. FUNCIONAMENTO DOS *MARKETPLACES* DE NUVEM PÚBLICA E SUA INSERÇÃO NA CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA

Tradicionalmente, a contratação de serviços e soluções de tecnologia baseava-se na instalação de programas e equipamentos na infraestrutura física do próprio usuário. Nesse formato, tanto os produtos de prateleira, oferecidos ao mercado com funcionalidades previamente definidas, quanto os sistemas desenvolvidos especificamente para o cliente dependiam dos recursos locais de processamento e armazenamento necessários à sua operação.

A computação em nuvem pública apresenta uma forma mais moderna de disponibilização desses recursos, ao permitir o acesso, pela rede, à infraestrutura e às aplicações mantidas em ambientes dos provedores, reduzindo a necessidade de instalação e manutenção de equipamentos nas dependências do contratante. A capacidade computacional e os serviços podem ser utilizados conforme a demanda e as condições comerciais ajustadas, modificando a forma de selecionar, ativar e remunerar os recursos empregados, com repercussões sobre o planejamento e a gestão das contratações.

É nesse modelo de negócio que se inserem os *marketplaces* de provedores de nuvem pública. São ambientes digitais nos quais se encontram reunidas ofertas de programas, serviços e soluções de terceiros, cujo acesso pode ser integrado à infraestrutura e aos mecanismos de cobrança do provedor. Em termos ilustrativos, funcionam como uma prateleira digital na qual o cliente identifica funcionalidades que pretende incorporar à sua operação e as contrata diretamente. Nóbrega e Torres[1] explicam que esses espaços virtuais apresentam benefícios para os participantes desse ambiente de negócios, sejam empresas ou cidadãos, e defendem que a Administração Pública também pode se servir desse modelo em parte de suas contratações. Seu aproveitamento exige, contudo, compreender o que a plataforma oferece, quem assume as obrigações de fornecimento e em que condições cada aquisição pode ser realizada.

Nada obstante, é importante fazer uma ressalva: **cada produto retirado da prateleira corresponde a uma aquisição, assinatura ou ativação específica**, sujeita às condições comerciais daquele produto. O compromisso financeiro mantido com o provedor pode servir como mecanismo econômico para absorver determinadas

aquisições, quando as regras comerciais assim permitirem; ele não significa necessariamente que existe um crédito universal utilizável em qualquer item do catálogo.

2.1. Organização da plataforma e funcionamento do catálogo dinâmico

O catálogo reúne as soluções disponibilizadas no *marketplace*, com informações sobre funcionalidades, requisitos de utilização, modalidades de consumo e condições comerciais. O interessado pode consultar as ofertas e selecionar aquelas compatíveis com sua necessidade e com o ambiente tecnológico em que serão utilizadas.

A característica dinâmica decorre da possibilidade de alteração desse conjunto durante o funcionamento da plataforma. Novos produtos, versões e recursos podem ser incorporados, enquanto ofertas existentes podem sofrer modificações ou deixar de ser disponibilizadas. O conteúdo acessível em determinado momento, portanto, não corresponde necessariamente àquele que estará disponível durante toda a vigência de um contrato de serviços em nuvem.

Essa configuração permite acompanhar a evolução tecnológica sem limitar o usuário às ferramentas existentes quando da contratação inicial. Uma funcionalidade que sequer integrava o catálogo naquele momento pode ser posteriormente oferecida e apresentar utilidade para a organização. Em contratos de longa duração, essa possibilidade amplia as alternativas de atualização do ambiente computacional.

A flexibilidade, porém, precisa ser compreendida em seus exatos termos. A inclusão de um produto no catálogo significa que ele passou a ser ofertado por aquele canal, segundo determinadas condições. Não significa, por si, que esteja abrangido pelo escopo de qualquer contrato anteriormente celebrado com o provedor ou com o intermediador. Aliás, na maior parte das vezes, não o é.

2.2. Relações entre Administração, intermediador, provedor e fornecedor da solução

A compreensão desse modelo requer distinguir os participantes e as obrigações que lhes cabem. Na configuração examinada neste trabalho, a Administração contrata serviços de nuvem por intermédio de uma empresa integradora, também denominada *broker* , que estabelece a ligação operacional e comercial com os provedores abrangidos pelo ajuste.

O intermediador (*Broker*) desempenha as atividades previstas no instrumento contratual, que podem envolver o acesso aos ambientes de nuvem, o apoio ao provisionamento, o acompanhamento do consumo e a consolidação do faturamento. A extensão dessas atribuições depende da modelagem adotada e não deve ser presumida apenas pela denominação conferida à empresa.

O provedor, por sua vez, mantém o ambiente de nuvem pública e o *marketplace* associado à sua plataforma. Além dos recursos que fornece diretamente, pode disponibilizar ofertas de fabricantes e desenvolvedores terceiros. A circunstância de

uma aplicação ser encontrada em seu catálogo não significa, portanto, que tenha sido desenvolvida por ele ou que todas as obrigações relacionadas ao produto sejam de sua responsabilidade.

O fornecedor da solução é quem disponibiliza o programa ou serviço ofertado. Sua participação deve ser identificada para que se compreenda a quem incumbem, entre outras prestações, o licenciamento, o suporte, a manutenção e a continuidade do fornecimento.

À Administração cabe definir a necessidade que pretende atender, avaliar a adequação da ferramenta e autorizar sua utilização, observadas as condições do contrato e os procedimentos pertinentes. O fato de a ativação ocorrer em ambiente digital não afasta a necessidade de identificar os responsáveis pelo cumprimento das obrigações assumidas.

Há, assim, funções distribuídas entre diferentes agentes: quem mantém a plataforma pode não ser quem fornece a aplicação; quem emite a cobrança pode não ser quem presta o suporte; e quem intermedeia o acesso pode assumir responsabilidades próprias perante o órgão contratante. Essa distribuição deve estar suficientemente esclarecida para permitir a fiscalização e a exigência das prestações devidas.

2.3. Contratação de créditos em nuvem e aquisição de soluções de terceiros

Nos contratos de créditos em nuvem, o consumo pode ser mensurado e remunerado por unidades de serviço, conforme os critérios definidos no ajuste. Entre as modelagens que contemplam aquisições pelo catálogo dos provedores, encontra-se a previsão de Unidade de Serviços Técnicos de Intermediação para Nuvens Públicas *Marketplace*, identificada pela sigla USIN-MP.

Esse mecanismo permite organizar o pagamento das aquisições admitidas pelo contrato. Não se deve, contudo, atribuir à unidade de remuneração a função de delimitar, isoladamente, tudo aquilo que poderá ser adquirido. A forma de calcular e pagar uma prestação não substitui a definição de seu conteúdo.

Para compreender essa distinção, convém separar o acesso ao *marketplace*, a disponibilidade de créditos e a aquisição de uma oferta específica. O primeiro proporciona a utilização do canal digital. A segunda representa a possibilidade de custear consumos elegíveis, segundo as regras contratuais e comerciais aplicáveis. A terceira corresponde à escolha de determinado produto ou serviço, com finalidade, condições de uso e repercussão financeira próprias.

Cada item retirado da prateleira digital pode representar uma aquisição, assinatura ou ativação específica. O compromisso financeiro mantido com o provedor pode absorver determinadas despesas, quando isso for permitido pelas condições pactuadas, mas não equivale necessariamente a um crédito universal utilizável em qualquer oferta do catálogo.

Também não se deve presumir que todas as soluções sigam idênticas regras de utilização ou remuneração. Cada produto pode apresentar condições próprias, que precisam ser examinadas antes de sua ativação. A aparência de unidade proporcionada pela plataforma não elimina as particularidades dos itens nela reunidos.

Na contratação administrativa, esse exame deve considerar tanto as condições comerciais da oferta quanto sua compatibilidade com o ajuste em vigor. A disponibilidade comercial e a admissibilidade de sua aquisição pela Administração são questões distintas, embora se encontrem na mesma operação. A presença de uma ferramenta no catálogo demonstra que ela é oferecida por aquele canal, mas não basta para estabelecer que sua compra esteja compreendida no objeto licitado.

A previsão de utilização do *marketplace* e de uma unidade própria para seu faturamento indica que esse meio de aquisição foi considerado na modelagem contratual. Resta verificar, em cada caso, se o conteúdo pretendido encontra respaldo no escopo originalmente definido e nas obrigações assumidas.

O ambiente digital funciona, portanto, como meio de disponibilização, provisionamento e, eventualmente, cobrança. Sua utilização não constitui, por si, procedimento autônomo de contratação pública. A facilidade operacional de acesso ao catálogo precisa encontrar fundamento no alcance jurídico do contrato que permitirá custear a solução escolhida.

3. VINCULAÇÃO AO OBJETO E VEDAÇÃO À SUA DESNATURAÇÃO

A utilização de um contrato administrativo pressupõe que as prestações exigidas durante sua execução guardem correspondência com o objeto que justificou a escolha do fornecedor. Se a disputa foi organizada para atender determinada necessidade, mediante requisitos e condições previamente divulgados, inclusive de habilitação técnica e econômica, não se pode aproveitar o vínculo jurídico constituído para adquirir, indistintamente, outros bens ou serviços. Admitir essa possibilidade permitiria que o vencedor passasse a fornecer prestações para as quais os demais agentes econômicos não tiveram oportunidade de concorrer.

A delimitação do objeto produz efeitos sobre toda a fase de seleção do fornecedor. É a partir dela que os interessados avaliam sua capacidade de atendimento, calculam os custos e decidem participar do certame. Uma mudança que altere substancialmente o conteúdo do negócio pode alcançar, portanto, as próprias condições em que a competição ocorreu.

Por óbvio que essa afirmação não significa que o ajuste deva permanecer inerte às circunstâncias do dia a dia da execução, imune às variáveis casuísticas que podem afetar qualquer contrato. A própria Lei nº 14.133/2021 (assim como nos regimes anteriores) admite a promoção de modificações justificadas, inclusive para adequação técnica das especificações. Nada obstante, estabelece, em seu art. 126, que as modificações unilaterais previstas no art. 124, I, a não podem transfigurar o

objeto. A autorização para adaptar a prestação convive, assim, com um limite relativo à preservação de sua identidade.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União já expressava essa preocupação sob o regime anterior. Na Decisão nº 215/1999-Plenário, ao examinar a possibilidade excepcional de alterações consensuais qualitativas em contratos de obras e serviços ultrapassarem os limites legais, a Corte incluiu, entre os requisitos cumulativos, a preservação da natureza e do propósito do objeto originalmente contratado[2]. Esse entendimento foi reiterado, entre outros julgados, no Acórdão nº 781/2021-Plenário[3]:

> Admite-se, excepcionalmente, a celebração de aditivos que impliquem acréscimos superiores a 25% ou 50%, conforme o caso, quando observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, e desde que satisfeitos, cumulativamente, os pressupostos previstos na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, quais sejam:
>
> […]
>
> d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;(GN)

Trata-se, pois, de orientação formada em contexto específico, cuja pertinência para este estudo está no reconhecimento de que nem mesmo uma alteração excepcionalmente admitida pode servir à substituição do objeto por outro de natureza e finalidade diversas.

Outro reforço a esse argumento pode ser encontrado na evolução das restrições às adesões a atas de registro de preços. No âmbito federal, o art. 8º do Decreto nº 3.931/2001, em sua redação original, autorizava a utilização da ata por órgãos e entidades que não tivessem participado do certame, sem estabelecer limites quantitativos específicos para essas aquisições. O Decreto nº 4.342/2002 acrescentou o teto de cem por cento dos quantitativos registrados por aderente, mas ainda sem fixar limite global para o conjunto das adesões. Posteriormente, o Decreto nº 7.892/2013 manteve esse percentual individual e restringiu ao quíntuplo dos quantitativos registrados o total das contratações adicionais. O Decreto nº 9.488/2018 reduziu esses parâmetros, como regra, para cinquenta por cento por órgão não participante e para o dobro no conjunto das adesões, ressalvadas as hipóteses específicas então previstas.

A Lei nº 14.133/2021 incorporou os limites de cinquenta por cento por órgão ou entidade e do dobro para a totalidade das adesões, nos §§ 4º e 5º do art. 86, observadas as exceções legais. A disciplina evidencia que o aproveitamento de uma seleção já realizada não autoriza a multiplicação irrestrita das contratações dela decorrentes.

Essa leitura encontra fundamento no planejamento, expressamente previsto entre os princípios da Lei nº 14.133/2021 e desenvolvido em seu art. 18 como elemento da fase preparatória. É nessa etapa que se relacionam a necessidade

administrativa, a solução escolhida e as condições em que será disputada e executada. A execução não pode tornar indiferentes essas escolhas, sob pena de reduzir a instrução inicial a uma formalidade incapaz de limitar o emprego do contrato.

Nos ajustes de créditos em nuvem, a questão assume contornos próprios. A unidade utilizada para remunerar o consumo e a diversidade das ofertas acessíveis não afastam a necessidade de identificar o alcance do que foi contratado. Tampouco basta que dois serviços pertençam ao setor de tecnologia ou possam ser disponibilizados pelo mesmo provedor para concluir que integram um único escopo.

O exame deve recair sobre a relação entre a funcionalidade pretendida e a finalidade delimitada no planejamento e no instrumento convocatório. A possibilidade de evolução técnica será apreciada dentro desse vínculo, distinguindo o desenvolvimento da solução contratada da utilização do ajuste para satisfazer demanda autônoma. É sob essa premissa que se devem examinar os riscos decorrentes dos catálogos dinâmicos e as condições para seu aproveitamento pela Administração.

4. AQUISIÇÃO DE SOLUÇÕES EM CATÁLOGO DINÂMICO E RISCOS DE UTILIZAÇÃO INDISCRIMINADA

A exigência de preservação do objeto, conforme examinada no capítulo anterior, constitui o ponto de partida para avaliar a recente utilização de catálogos dinâmicos nas contratações de nuvem pública pela Administração. Ao permitir o acesso a ofertas que podem ser modificadas ou incorporadas após a licitação, esse formato suscita dúvidas sobre a extensão das aquisições autorizadas pelo contrato.

Bom que se diga que a adoção de *marketplaces* digitais para aquisição de serviços de nuvem pública por órgãos da administração pública tem sido objeto de crescente atenção na literatura acadêmica e em documentos técnicos internacionais. No contexto brasileiro, estudos recentes discutem a viabilidade jurídica e os benefícios de eficiência da modelagem de marketplace nas compras públicas, argumentando que tal instrumento permite aquisições ágeis e padronizadas, à semelhança do setor privado, sem violar preceitos constitucionais e legais[4].

Essa questão foi objeto de enfrentamento recente em duas oportunidades pelo Tribunal de Contas da União em acompanhamentos de contratações de serviços de nuvem pública.

No primeiro, sobreveio o Acórdão nº 157/2024-Plenário, que decorreu do acompanhamento da contratação conjunta de serviços de computação em nuvem pelo próprio TCU, pela Controladoria-Geral da União e pelo Conselho Nacional de Justiça. Em momento posterior, que gerou o Acórdão nº 292/2025-Plenário, examinou-se o planejamento da contratação centralizada conduzida pela Central de Compras e pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, denominada “Nuvem 3.0”.

Nas modelagens analisadas, a utilização de unidades de serviço permitiria consumir recursos dos provedores ao longo da execução, inclusive mediante acesso a ofertas disponibilizadas em seus marketplaces. A amplitude e a mutabilidade dos catálogos suscitaram preocupação relacionada à definição do objeto, à aquisição de soluções de terceiros e ao controle dos respectivos custos.

Nas contratações examinadas, foram identificados problemas atinentes à utilização de catálogos abertos e sujeitos a alterações durante a vigência contratual, à aquisição de soluções de terceiros sem planejamento próprio e à insuficiente definição das responsabilidades entre intermediador e provedor. Também foram apontadas inconsistências nos fatores empregados para calcular a remuneração e dificuldades de fiscalização decorrentes da baixa maturidade técnica de organizações contratantes.

Outro ponto foi a previsão de participação direta dos provedores no desenho da arquitetura e no dimensionamento dos recursos, o que acrescentava potenciais conflitos de interesse. De fato, a orientação técnica prestada por quem aufere receita com o consumo pode induzir à escolha de configurações mais dispendiosas do que o necessário, especialmente quando o órgão não dispõe de material humano com qualificação suficiente para avaliar as alternativas apresentadas.

Inobstante tais achados não conduzirem, por si sós, à conclusão de que o modelo seja incompatível com o regime das contratações públicas, tais constatações revelam que a aquisição de créditos, desacompanhada de critérios para sua utilização, pode expor a Administração a despesas inadequadamente dimensionadas, perda de controle sobre o conteúdo contratado e dependência das decisões comerciais dos fornecedores.

No acompanhamento que deu origem ao Acórdão nº 157/2024-Plenário, os órgãos fiscalizados apresentaram medidas para tratar os riscos identificados. A conclusão do relatório registra:

> 264. Constata-se que os riscos apontados pela equipe de fiscalização foram todos endereçados pelos órgãos participantes da licitação, sendo que, para os riscos R4 e R5, foram estabelecidas ações previamente à contratação. Já em relação aos riscos R1, R2, R3 e R6, foram definidas ações a serem tomadas ao longo da execução contratual, não havendo necessidade, neste momento, de propor a expedição de determinações ou recomendações aos órgãos fiscalizados referentes à contratação em análise.[5]

O voto, por sua vez, consignou:

> Considerando que os órgãos fiscalizados apresentaram medidas adequadas para gerenciar os riscos identificados, inclusive com envio formal de plano de ação com prazos estipulados, a unidade técnica não propôs medidas a serem determinadas às unidades jurisdicionadas, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação das ações propostas e os impactos delas resultantes.

A preocupação da Corte recaiu, portanto, sobre a forma pela qual essas contratações são planejadas e executadas, especialmente quando a flexibilidade comercial não é acompanhada de mecanismos de governança e controle. A

aceitação das providências apresentadas pelos órgãos auditados demonstra que os riscos comportam tratamento, mas exige que as medidas anunciadas sejam efetivamente implementadas.

Em que pese os importantes apontamentos da Corte Federal de Contas, os mesmos julgados, contudo, permitem identificar também oportunidades e benefícios que justificam a utilização do modelo, desde que os riscos correspondentes sejam identificados, avaliados e adequadamente tratados. Senão vejamos.

4.1. Flexibilidade tecnológica e risco de transformação dos créditos em autorização genérica de compra

Uma das possibilidades oferecidas pelo catálogo dinâmico está no acesso a produtos, serviços, funcionalidades e versões incorporados após a celebração do contrato. Essa característica permite acompanhar a evolução do mercado de tecnologia e utilizar recursos que sequer estavam disponíveis quando do planejamento inicial da infraestrutura de nuvem.

Evita-se, assim, que a Administração permaneça vinculada, durante toda a vigência, exclusivamente às tecnologias existentes no momento da contratação. Essa possibilidade assume especial interesse em ajustes de longa duração, nos quais a imutabilidade das ferramentas disponíveis pode comprometer o aproveitamento da infraestrutura e a qualidade dos serviços por ela sustentados.

Há, ainda, oportunidades de natureza econômica. A dinâmica comercial da nuvem permite aproveitar reduções de preços, recursos mais eficientes e modalidades de consumo que proporcionem economia, como por exemplo, os mecanismos conhecidos como *Reserved Instances* e *Savings Plans*[6], quando compatíveis com o perfil das cargas de trabalho. No entanto, esses benefícios dizem respeito ao ambiente de nuvem em seu conjunto e não devem ser presumidos para toda solução de terceiros oferecida no *marketplace*.

A disponibilidade de diferentes provedores também permite avaliar qual ambiente apresenta a combinação técnica e econômica mais adequada a determinada necessidade. Quando acompanhada de requisitos de interoperabilidade, portabilidade e estratégia de saída, a arquitetura multinuvem pode contribuir para reduzir a dependência de um único fornecedor.

Essas possibilidades, contudo, convivem com riscos que impedem a utilização indiscriminada do catálogo. O primeiro deles é a indefinição do objeto. Se qualquer oferta puder ser adquirida apenas porque está disponível na plataforma e pode ser paga com os créditos contratados, o conteúdo efetivo do ajuste passará a depender do catálogo mantido unilateralmente pelo provedor. A execução poderá, nesse caso, abranger negócios que não guardam relação suficiente com a finalidade originalmente submetida à competição, configurando o que se chama coloquialmente de contrato guarda-chuva.

O problema se torna crítico nas aquisições de soluções de terceiros, pois, em alguma medida, a ativação de uma aplicação pode representar indicação ilegítima de marca, pois a mesma solução tecnológica pode estar disponível no mercado por outros fabricantes não catalogados em *marketplace* de nuvem pública ou não disponíveis nas nuvens que fazem parte do escopo do contrato celebrado. A cobrança integrada à conta de nuvem não afasta a necessidade de justificar essas decisões nem transforma a licitação do intermediador em disputa suficiente para qualquer fornecimento posterior.

Outro risco decorre da sujeição a condições externas ao instrumento contratual. A alteração ou retirada de uma oferta pode afetar o atendimento de uma necessidade que permanece existente para o órgão. Ainda na vigência do regime jurídico anterior, o Acórdão nº 2.569/2018-Plenário, a vinculação a regras de fabricantes capazes de permitir modificações das condições contratadas sem a correspondente avaliação administrativa foi objeto de apreciação e recomendações. Posteriormente, o tema foi expressamente vedado pelo art. 5º, X, da IN SGD/ME nº 94/2022 e novamente enfatizado pelo TCU no Acórdão nº 157/2024:

> IN SGD/ME nº 94/2022:
>
> Art. 5º É vedado:
>
> […]
>
> X - fazer referências, em edital ou em contrato, a regras externas de fabricantes, fornecedores ou prestadores de serviços que possam acarretar na alteração unilateral do contrato por parte da contratada;

No plano econômico, a disputa pelo menor preço da unidade de serviço não assegura, isoladamente, a adequação do custo final. Fatores de conversão inconsistentes podem elevar a despesa, ainda que a unidade utilizada como referência na licitação apresente valor aparentemente favorável. A complexidade da cobrança, somada à facilidade de ativação dos recursos, também pode favorecer o superdimensionamento e a manutenção de serviços cujo consumo já não justifique o pagamento.

Somam-se a esses problemas as vulnerabilidades de segurança e continuidade decorrentes de obrigações insuficientemente definidas entre intermediador e provedor. A dificuldade de identificar quem deve agir em caso de incidente, falha de acesso ou interrupção compromete a capacidade de resposta da Administração, sobretudo quando sua equipe não dispõe de conhecimento técnico suficiente para acompanhar a operação.

A leitura conjunta dessas oportunidades e dos riscos apontados pelo TCU indica que a flexibilidade precisa ser governada. Mas, jamais rejeitadas de plano! Restringir indistinta e previamente a utilização do catálogo, pode impedir o acesso ágil a novas tecnologias, neutralizando uma das razões para adotar esse modelo. Em contrapartida, admitir o uso irrestrito dos créditos, sem qualquer controle de

governança, transfere para a execução escolhas que dependem de motivação específica, planejamento prévio e controle próprios.

4.2. Planejamento e motivação da aquisição específica durante a execução contratual

A contratação de créditos em nuvem não pode se tornar uma espécie de salvo-conduto do gestor, para que ele utilize o catálogo dinâmico ao seu nuto. Não deve ser dispensada a identificação da necessidade que justificará cada aquisição pelo *marketplace*. Ainda que o instrumento preveja esse canal de fornecimento, a escolha de uma aplicação demanda avaliação específica de sua finalidade, das alternativas disponíveis e dos custos e riscos envolvidos.

Como em qualquer contratação, o ponto de saída deve ser o problema administrativo a resolver, ou seja, a necessidade de interesse público que exige a medida de contratar. A simples existência de uma ferramenta no catálogo não se presta ao desiderato de demonstrar sua necessidade, assim como a existência de saldo de créditos no contrato não presume economicidade. É preciso esclarecer o resultado pretendido e as funcionalidades necessárias para alcançá-lo, evitando que a instrução seja construída de trás para frente, como meio apenas para confirmar uma escolha previamente realizada.

A justificativa técnica deverá apresentar as razões que levaram à indicação da solução e demonstrar sua adequação ao ambiente em que será empregada. Testes podem fornecer elementos para essa avaliação, especialmente quanto ao desempenho e à integração com os sistemas existentes, mas seus resultados precisam ser relacionados aos requisitos que a Administração pretende atender.

Também se faz necessário investigar o mercado. A presença de uma oferta no catálogo do provedor não assegura que aquele seja o único meio de obtê-la nem que suas condições sejam economicamente mais adequadas. A comparação deve considerar outras soluções aptas a satisfazer a demanda e os diferentes canais de aquisição, com atenção aos custos necessários à efetiva utilização.

A análise deverá alcançar, ainda, a relação entre a funcionalidade pretendida e o escopo principal contratado. Não basta afirmar que ambos pertencem ao setor de tecnologia ou que a aplicação será executada na infraestrutura do provedor. Cumpre demonstrar de que modo ela complementa a solução existente e se sua incorporação preserva a identidade do objeto.

Esses elementos devem anteceder a autorização para o provisionamento. A agilidade operacional do marketplace não pode inverter essa ordem de ideias, fazendo com que a ativação e o consumo ocorram antes da apreciação das razões que os justificam. A instrução precisa permitir que a autoridade competente conheça o que será adquirido, sua pertinência ao contrato e a repercussão financeira da decisão.

O planejamento específico funciona, assim, como meio de compatibilizar a dinâmica comercial do catálogo com as exigências da contratação pública.

5. OBSERVÂNCIA DO LIMITE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR E POSSIBILIDADES DE FLEXIBILIZAÇÃO NAS AQUISIÇÕES EM MARKETPLACES

De todos os riscos apontados pelas análises técnicas do TCU a respeito da modelagem de contratação por *marketplace* em nuvem pública, penso que aquela que apresenta maior potencial de dano é a possibilidade de burla, por via oblíqua, ao dever geral de licitar.

De fato, se imaginarmos a ideia segundo a qual os órgãos públicos estariam livremente autorizados a contratar soluções presentes nos catálogos dinâmicos dos provedores de nuvem, e considerando que o modelo de contrato de multi nuvem tende a ser cada vez mais adotado, pode-se vislumbrar que em um futuro próximo boa parte das soluções de TIC não mais seriam submetidas ao crivo do procedimento licitatório prévio para celebração de contratos com o Poder Público. Acabaria se tornando um nicho de mercado não alcançado pelo princípio instituído pelo art. 37, XXI, da CRFB.

A medida apresentada pelo órgão técnico do TCU, no bojo do processo que gerou o Acórdão 157/2024, Plenário, para tratar este específico risco, foi no sentido de que a solução de TIC alvitrada não tivesse custo superior ao valor limite fixado para as dispensas de licitação fulcradas no art. 75, II da Lei nº 14.133/2021. Tal medida foi considerada adequada pelo Plenário da Corte em sua decisão colegiada:

> RELATÓRIO
>
> [...]
>
> 255. Os gestores do TCU apresentaram também manifestação a respeito do item 2.3 do relatório preliminar, que apontou os riscos de contratações de soluções disponibilizadas em Marketplace dos provedores de serviços em nuvem. A respeito do tema, a Setid assim se posicionou (peça 77, p. 1-2):
>
> "Em complemento à manifestação anterior desta Secretaria acerca do tratamento de riscos de contratação de catálogo aberto, notadamente no que diz respeito aos serviços de marketplace, acrescentamos que o normativo (portaria) a ser elaborado pela Setid com regras para a execução contratual deverá adotar necessariamente as premissas adiante: a) As cargas de trabalho que ensejarem qualquer pagamento a fornecedor distinto daqueles responsáveis pelo provimento dos serviços em nuvem (cloud providers), somente poderão ser executadas nos casos em que o valor da ordem de serviço, seja ele computado numa única empreitada ou de modo fracionado, se limite ao valor previsto para dispensa de licitação, conforme fixado no Art. 24 da Lei nº 8.666/93; b) O uso das plataformas de marketplace como alternativa para a contratação de produtos e serviços, ainda que em valores inferiores ao limite fixado no art. 24, II da Lei nº 8.666/93, não afasta a necessidade de cumprimento dos procedimentos administrativos (rito) previstos para as compras por meio de dispensa de licitação; c) Para fins de apuração do limite estabelecido na legislação, deverão ser utilizadas as calculadoras públicas disponíveis nos marketplaces, sendo os valores convertidos conforme as regras contratuais para o pagamento de USIN-MP; d) Com exceção dos custos pagos a título de

> infraestrutura (infraestruture cost) expressamente apresentados nas páginas públicas dos marketplaces, todos os demais custos deverão ser considerados para fins de apuração do limite de dispensa estabelecido na legislação."
>
> 256. Verifica-se que a Setid propôs medida adicional para tratar os riscos relacionados a aquisição de produtos nos Marketplaces dos provedores. Sendo assim, o normativo que vier a ser publicado somente permitirá aquisição de produtos desta natureza que tiverem valores inferiores aos da dispensa de licitação, evitando o risco de burla ao processo licitatório nestes casos.

O conteúdo transcrito permite precisar a origem da restrição. Não se tratou de determinação geral expedida pelo Plenário para todas as contratações de nuvem pública, mas de medida proposta pela unidade auditada para disciplinar sua execução contratual, considerada adequada no acompanhamento. Essa distinção não diminui sua importância como referência de controle, porém impede atribuir-lhe alcance normativo superior ao que decorre do julgamento.

A proposta também não se limitava a estabelecer um teto. Exigia a observância do rito administrativo da dispensa e considerava a despesa de forma a evitar que sua fragmentação permitisse contornar a restrição. O tratamento sugerido associava, portanto, o valor da aquisição aos procedimentos próprios da contratação direta, sob o regime jurídico então mencionado.

Não chego a discordar da efetividade da medida, pois a adoção do parâmetro financeiro apresenta a conveniência de oferecer uma barreira objetiva não só ao consumo indiscriminado, como também tutela o dever do Estado em celebrar contratos por meio de licitação prévia. Não resolve, contudo, toda a questão. Uma aplicação de pequeno valor pode ser inteiramente estranha ao objeto contratado, enquanto outra, de custo superior, pode guardar relação funcional estreita com a solução principal. O montante da despesa, isoladamente, não demonstra a existência ou a ausência dessa correlação.

Entendo que se faz mister temperar essa medida, de maneira que a mesma não se torne ineficaz ou, pior, danosa ao instituto jurídico que visa preservar. Nesse contexto, é sempre bom lembrar as sábias palavras de Carlos Maximiliano[7]:

> Deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, à que torne aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo.

Dito isto, há de se reconhecer também uma dificuldade prática. Quando o custo da ferramenta necessária ultrapassa o limite, a aplicação inflexível desse critério impede seu aproveitamento pelo contrato, ainda que sua incorporação tenha sido contemplada na modelagem e seja necessária ao atendimento das finalidades planejadas. A restrição pode, nessas circunstâncias, reduzir a utilidade do acesso ao marketplace sem que tenha sido demonstrada a ocorrência do risco que se desejava evitar.

Não se olvide da diretriz traçada pelo art. 22 da LINDB, que exige do Gestor Público um olhar cuidadoso a partir dos problemas reais por ele enfrentados:

> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

É preciso, pois, examinar o conteúdo da aquisição. A superação desse parâmetro pode ser admitida quando a solução apresentar escopo complementar ao principal, sua obtenção encontrar respaldo nas condições da disputa e do ajuste e não houver desnaturação do objeto. A complementaridade deverá ser demonstrada a partir da função desempenhada pela aplicação no conjunto contratado, e não apenas de sua compatibilidade com a infraestrutura do provedor.

À guisa de exemplo, considere-se uma contratação de serviços em nuvem cujo planejamento e instrumento convocatório contemplem o suporte e a ampliação de funcionalidades de sistemas judiciais, inclusive mediante soluções de terceiros disponibilizadas em catálogo. Um bom exemplo disso é o sistema eProc, utilizado por muitos Tribunais e que, ao menos no caso do TJRJ, é hospedado na nuvem da AWS. Uma ferramenta de degravação e transcrição de audiências, integrada a esse sistema e destinada a aperfeiçoar o tratamento dos registros produzidos na atividade jurisdicional, pode apresentar relação complementar com o escopo assim delimitado.

A conclusão dependerá, entretanto, do conteúdo efetivamente licitado. Se o ajuste tiver sido restrito ao fornecimento de processamento e armazenamento, a circunstância de a aplicação operar nesse ambiente não bastará para autorizar sua aquisição. A vinculação à atividade judicial tampouco é suficiente: inúmeras ferramentas podem servir à mesma finalidade institucional sem integrarem o mesmo objeto contratual.

Essa distinção impede que a noção de complementaridade se transforme em justificativa genérica para ampliar o contrato. O exame deve demonstrar que a funcionalidade se insere no alcance técnico e jurídico da contratação, sem introduzir prestação autônoma que altere as condições essenciais da competição ou que lhe seja completamente dissociada. Quando sua incorporação depender de modificação contratual, também deverão ser atendidos os pressupostos e limites próprios dessa alteração.

Por isso, a ausência de desnaturação constitui condição necessária, mas não dispensa a demonstração de que o fornecimento encontra amparo no ajuste. A mera previsão de utilização do *marketplace*, desacompanhada da delimitação das finalidades e das prestações admissíveis, não autoriza adquirir qualquer item do catálogo em valor superior ao limite financeiro da dispensa prevista no art. 75, II da Lei de Regência.

Admite-se, portanto, a aquisição de solução complementar por valor superior ao limite da dispensa quando demonstradas sua aderência ao objeto contratado e sua adequação econômica, mediante motivação específica e observância das condições

pactuadas. Nessas circunstâncias, a preservação do escopo principal permite aproveitar a flexibilidade do *marketplace* para incorporar funcionalidades que ampliem a utilidade da solução existente. O que se supera é a adoção do valor da dispensa como teto geral dessas aquisições, permanecendo íntegro o limite legal quando a contratação direta estiver fundamentada nessa hipótese.

6. CONDIÇÕES DE GOVERNANÇA PARA AQUISIÇÃO E UTILIZAÇÃO DAS SOLUÇÕES

A aquisição de soluções em *marketplaces* de nuvem pública exige medidas de governança que permitam justificar a escolha, avaliar os custos e acompanhar o cumprimento das obrigações assumidas. Esses cuidados devem ser adotados independentemente do valor envolvido, pois as facilidades de acesso e provisionamento não afastam os riscos técnicos, econômicos e operacionais de cada fornecimento.

Examinaremos, a seguir, que condições processuais devem ser observadas a fim de que as aquisições por esse canal sejam devidamente instruídas e controladas. O primeiro exame, relativo à correlação entre a solução pretendida e o escopo principal contratado, destina-se a fundamentar a flexibilização do parâmetro financeiro discutida no capítulo anterior. Os demais cuidados, referentes à avaliação econômica, à autorização da despesa e às responsabilidades pela execução e continuidade do serviço, deverão ser adotados em qualquer aquisição, independentemente do valor.

6.1. Análise da correlação entre o escopo principal contratado e a solução pretendida

O primeiro exame consiste em verificar a relação entre a funcionalidade pretendida e o objeto que foi submetido à competição. Essa análise é determinante para decidir se a aquisição pode ultrapassar o parâmetro financeiro da dispensa, uma vez que a tese aqui sustentada depende da complementaridade da prestação e da preservação da identidade do ajuste.

A avaliação deverá recuperar os elementos que delimitam a contratação, especialmente o DFD, o estudo técnico preliminar e o termo de referência. É a partir desse conjunto que se identificam as necessidades abrangidas, os resultados esperados e as condições previstas para incorporar recursos durante a execução. A menção ao *marketplace* precisa ser compreendida dentro dessas finalidades.

A área técnica deverá explicar qual função a nova aplicação desempenhará e de que modo contribuirá para o atendimento do escopo principal. Expressões como “melhoria do ambiente tecnológico” ou “apoio às atividades institucionais” são excessivamente amplas para demonstrar essa relação. Cumpre indicar objetivamente os processos atendidos, os sistemas envolvidos e o acréscimo funcional que se pretende obter.

Retomando o exemplo anteriormente oferecido, uma solução de degravação e transcrição de audiências, por exemplo, pode complementar um ambiente judicial cuja contratação contemple a incorporação de funcionalidades aos sistemas nele mantidos. Nesse caso, deverão ser descritas a integração com os registros audiovisuais, a destinação do conteúdo produzido e sua utilização nos procedimentos de trabalho. Esses elementos permitem avaliar se a ferramenta desenvolve uma capacidade compreendida no objeto ou introduz fornecimento autônomo.

A demonstração pode ser reforçada pelo exame das repercussões sobre a competição original. Cabe indagar se a prestação pretendida se insere no conjunto de serviços que os licitantes puderam considerar ao formular suas propostas ou se introduz exigências capazes de alterar substancialmente o universo de fornecedores e as condições de participação. Essa apreciação contribui para afastar uma complementaridade apenas aparente, construída depois da seleção para justificar a escolha de determinado produto.

O resultado deverá constar de manifestação técnica conclusiva, com os fundamentos da correlação identificada e indicação do respaldo contratual para a aquisição. Quando necessária alguma alteração do ajuste, sua admissibilidade deverá ser examinada antes da autorização de consumo. Assim instruída, a decisão de superar o parâmetro financeiro poderá apoiar-se no conteúdo efetivo da contratação, em lugar de depender de uma afirmação genérica de conveniência.

6.2. Avaliação econômica e controle de preços e consumo

Demonstrada a aderência ao objeto, será necessário avaliar se a aquisição pelo catálogo dinâmico representa solução economicamente adequada. A existência de créditos disponíveis não afasta a necessidade de realização de pesquisa de mercado.

A comparação deverá considerar soluções equivalentes e os canais pelos quais podem ser obtidas. Sempre que possível, convém examinar as condições de contratação direta com o fabricante ou distribuidor, confrontando-as com o custo da operação intermediada. Diferenças de suporte, integração, segurança e responsabilidade precisam ser consideradas para que a análise recaia sobre prestações efetivamente comparáveis.

O preço anunciado na plataforma também deve ser relacionado à despesa que será suportada pela Administração. A instrução deverá esclarecer a modalidade de cobrança, os fatores de conversão em unidades de serviço e os demais componentes previstos no ajuste. Somente com essa composição será possível conhecer o custo da funcionalidade e verificar a observância dos critérios de remuneração pactuados.

Quando houver oferta equivalente no catálogo vigente no início da contratação, seu preço poderá servir de referência para o controle, observadas as regras do instrumento. A adoção desse valor como teto exige, porém, correspondência entre as

prestações comparadas. Produtos incorporados posteriormente ou configurações distintas demandarão avaliação própria, sem que a ausência de referência histórica autorize aceitar o preço corrente sem exame.

A estimativa deverá alcançar os custos necessários à utilização durante o período pretendido. Implantação, integração, suporte e consumo adicional de infraestrutura podem modificar a comparação inicialmente favorável. Da mesma forma, compromissos mínimos de pagamento precisam ser confrontados com a demanda esperada, evitando que descontos nominais sejam neutralizados pela subutilização.

Após a ativação, o acompanhamento deve relacionar despesa e utilização. Práticas de *FinOps*[8] podem auxiliar na identificação de recursos ociosos, configurações excessivas e possibilidades de ajuste, a partir dos relatórios e consoles dos provedores. O controle econômico não se encerra na aprovação da compra: seus pressupostos precisam ser revistos quando o consumo ou as condições operacionais se afastarem das estimativas.

6.3. Procedimentos de autorização e rastreabilidade das aquisições

A utilização do catálogo deverá observar fluxo interno de solicitação, análise e aprovação, com definição das competências e das alçadas decisórias. O acesso técnico à plataforma não deve ser confundido com autorização administrativa para assumir despesas.

A solicitação precisa identificar a necessidade, a solução pretendida, o período de utilização e o custo estimado, acompanhados das avaliações desenvolvidas nos itens anteriores. A autoridade competente poderá, então, apreciar a pertinência da medida e seus efeitos sobre o saldo contratual e a programação das demais demandas.

Nas aquisições superiores ao parâmetro da dispensa, a decisão deverá enfrentar expressamente as razões que autorizam essa superação. Cabe registrar a complementaridade funcional, a preservação do objeto e o fundamento contratual da incorporação, sem reduzir a motivação à existência de parecer favorável ou à conveniência de aproveitar créditos disponíveis.

As ordens de serviço deverão permitir relacionar o que foi autorizado ao que efetivamente foi ativado e faturado. Identificação do produto, fornecedor, modalidade de cobrança e limites de consumo são elementos necessários para conferir essa correspondência. Alterações relevantes nas condições aprovadas devem retornar à avaliação administrativa antes de produzirem novos compromissos.

A rastreabilidade depende também do registro das condições comerciais consideradas na decisão. Como as páginas e ofertas podem ser modificadas, os autos precisam conservar os documentos que sustentaram a escolha e a formação do preço. O histórico das autorizações, dos consumos e das cobranças permitirá verificar se a execução permaneceu dentro dos limites estabelecidos.

6.4. Responsabilidades contratuais e continuidade da solução

A aquisição deverá ser acompanhada de definição suficiente das obrigações do intermediador, do provedor e do fornecedor da aplicação. A integração da cobrança pode simplificar a operação comercial, mas não esclarece, por si, quem responderá pelo suporte, pelos incidentes ou pela continuidade do serviço.

Antes da ativação, cumpre verificar se os compromissos assumidos perante a Administração encontram correspondência nas relações mantidas entre os demais participantes. Uma obrigação prevista no contrato com o intermediador pode tornar-se de difícil execução se ele não dispuser dos meios necessários para exigir a atuação do fabricante ou do provedor.

As condições próprias do produto devem ser examinadas quanto à compatibilidade com o ajuste administrativo, especialmente quando admitirem alterações de preço, restrições de uso ou descontinuidade. A adesão operacional à plataforma não pode substituir essa apreciação nem permitir que regras externas modifiquem automaticamente as prestações devidas.

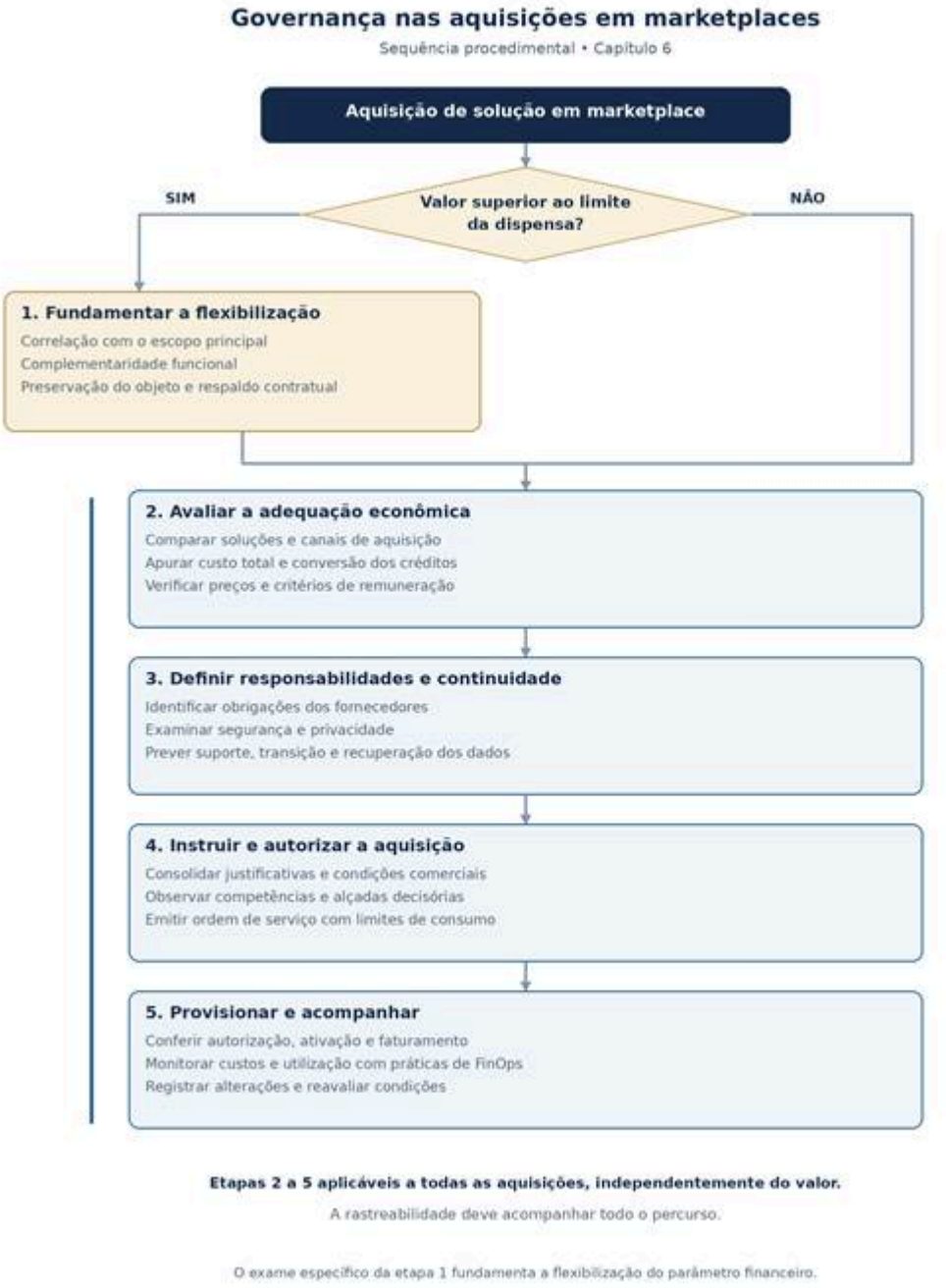
A preservação do serviço exige tratamento específico para a retirada de uma oferta do catálogo. Deverão ser estabelecidos, conforme as características da solução, compromissos de manutenção, sustentação, comunicação prévia e transição, com definição das responsabilidades e dos custos envolvidos. A proteção da necessidade administrativa deve alcançar o período contratado e ser reavaliada antes de eventuais prorrogações.

Também precisam ser previstas as condições de acesso e recuperação dos dados, sua exportação em formatos utilizáveis e as providências necessárias à migração para outro ambiente. Essas medidas permitem avaliar os efeitos de uma substituição e reduzem a dependência de um fornecedor cuja permanência no catálogo não está sob controle da Administração.

A análise de segurança e privacidade deverá anteceder o uso da ferramenta, considerando os dados tratados, os acessos concedidos e a integração com os sistemas existentes. As exigências correspondentes precisam ser traduzidas em obrigações verificáveis, com responsáveis identificados e procedimentos de resposta a incidentes.

A aplicação desses controles oferece suporte à flexibilização pontual defendida neste trabalho. Ao demonstrar a pertinência da funcionalidade, controlar sua remuneração e resguardar a execução, a Administração poderá aproveitar soluções complementares sem perder o domínio sobre o conteúdo e as condições da contratação.

Diante desse cenário, podemos reproduzir os requisitos de governança para utilização do *marketplace* dos provedores de nuvem pública, com o seguinte quadro sinótico:



7. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não resta dúvida de que o uso do marketplace em provedores de nuvem pública exige cuidados específicos quando utilizados por órgãos e entidades vinculadas ao Poder Público, mas ao mesmo tempo, não é razoável demonizar esse formato de aquisição de serviços digitais, sob pena de ceifar da Administração Pública as oportunidades de constante evolução tecnológica.

Em perspectiva comparada, experiências internacionais consolidadas, como o *G-Cloud* e o *CloudStore* do Reino Unido, demonstram que *marketplaces* centralizados de nuvem facilitam a contratação de serviços de *IaaS*, *PaaS* e *SaaS* por meio de catálogos de fornecedores pré-qualificados, resultando em economia de escala e maior transparência nas contratações públicas[9][10]. Há ainda documentos técnicos de organismos multilaterais, e.g., o do Banco Mundial, que reforçam essa percepção ao defender a criação de *brokers* governamentais centralizados e marketplaces

digitais como estratégia *whole-of-government* (abordagem de gestão pública em que diferentes órgãos e entidades atuam de forma coordenada e integrada, compartilhando estratégias, estruturas, serviços, dados ou contratações), para aquisição e gestão de soluções de nuvem pública[11].

Do ponto de vista econômico-operacional, importantes pesquisas recentes aplicam modelagem de teoria dos jogos para analisar como agências federais devem estruturar estratégias de *multi-cloud*, incluindo decisões sobre o número de provedores e o uso de mecanismos competitivos, como leilões reversos, para aquisição de capacidade de nuvem pública[12]. Em conjunto, esses trabalhos evidenciam que *marketplaces* de nuvem representam não apenas uma inovação tecnológica, mas também uma transformação nos modelos de *procurement* público, com impactos positivos em eficiência, governança e segurança de dados[13].

Os riscos examinados pelo Tribunal de Contas da União demonstram a necessidade de disciplinar o uso desses catálogos, especialmente quanto à definição das prestações, à escolha de soluções de terceiros e ao controle dos custos. As medidas apresentadas nos processos analisados permitem reconhecer que tais problemas comportam tratamento, sem que disso decorra autorização irrestrita para consumir qualquer oferta da plataforma.

Em qualquer aquisição pelo marketplace, independentemente do montante, deverão ser observados os cuidados de instrução e governança desenvolvidos neste trabalho. A justificativa da escolha, a comparação das alternativas e dos canais de fornecimento, a apuração do custo total e o acompanhamento do consumo permitem avaliar a adequação econômica da decisão. A definição das responsabilidades, dos requisitos de segurança e das condições de continuidade resguarda o atendimento da necessidade administrativa durante a utilização da solução.

A resposta à pergunta proposta depende, portanto, da capacidade de demonstrar o que se pretende adquirir, por que o contrato pode ser utilizado e em quais condições o fornecimento será executado. Atendidos esses pressupostos, a flexibilidade do catálogo poderá servir à atualização dos serviços públicos, inclusive nas aquisições superiores ao parâmetro financeiro discutido, preservando-se o planejamento e a vinculação ao objeto que legitimam o emprego dos recursos contratados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAZON WEB SERVICES. Reserved Instances for Amazon EC2 overview. [S. l.]: AWS, [s. d.]. Disponível em: https://docs.aws.amazon.com/AWSEC2/latest/UserGuide/ec2-reserved-instances.html. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931htm.htm. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002. Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4342.htm. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, e o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9488.htm. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Governo Digital. Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação — SISP do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes-de-tic/legislacao/processo-de-contratacao-de-solucoes-de-tic-regido-pela-lei-ndeg-14-133-de-2021. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 215/1999 — Plenário. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Brasília, DF: TCU, 12 maio 1999.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.569/2018 — Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 781/2021 — Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF: TCU, 7 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 157/2024 — Plenário. Processo TC 010.613/2023-4. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF: TCU, 7 fev. 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/157/2024/Plenário. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 292/2025 — Plenário. Processo TC 007.897/2024-3. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF: TCU, 12 fev. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/292/2025/Plenário. Acesso em: 29 out. 2026.

FINOPS FOUNDATION. **What is FinOps?** [S. l.]: FinOps Foundation, 2026. Disponível em: https://www.finops.org/introduction/what-is-finops/. Acesso em: 29 out. 2026.

GLEESON, Niamh; WALDEN, Ian. **Placing the state in the cloud: issues of data governance and public procurement.** London: Queen Mary University of London, Cloud Legal Project, 2015. Disponível em: https://www.qmul.ac.uk/cloudlegal/media/qmul12/processedextracted/cloudcomputing/docs/PublicProcurementArticleCLP2015.pdf. Acesso em: 11 set. 2026.

HON, W. Kuan; MILLARD, Christopher; WALDEN, Ian. **Public sector cloud contracts .** In: MILLARD, Christopher (ed.). Cloud computing law. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 108–141. DOI: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199671670.003.0005. Acesso em: 29 out. 2026.

JAIN, Tarun; HAZRA, Jishnu; GOPAL, Ram. **Procuring cloud services: an economic analysis of multi-cloud strategy.** Production and Operations Management, v. 34, n. 9, p. 2793–2813, 2025. DOI: https://doi.org/10.1177/10591478251326421. Acesso em: 11 set. 2026.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas.** [S. l.], 2021. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/01/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf. Acesso em: 27 out. 2026.

REINO UNIDO. **Competition and Markets Authority. Appendix K: public sector procurement. In: Cloud services market investigation: provisional decision report.** [S. l.]: Competition and Markets Authority, 2025. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67976ba0419bdbc8514fde5b/Appendix_K.pdf. Acesso em: 29 out. 2026.

SILVA, Clarissa Sampaio; CRUZ, Daniel Macedo Tavares. **Marketplace nas compras pelo poder público no Brasil.** Revista da AGU, v. 22, n. 2, abr./jun. 2023. DOI: https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.22.n.02.2023.3196. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3196. Acesso em: 29 out. 2026.

WORLD BANK. **Enabling cloud procurement: a guide for the public sector.** Washington, DC: World Bank, 2026. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/c020785c-ca2f-4dd7-88f0-7c025e71bddf. Acesso em: 29 out. 2026.

---

[1] NÓBREGA, Marcos e TORRES, Rony Charles Lopes de. A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o *turning point* da inovação nas compras públicas. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/01/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf Acessado em 27/10/2026.

[2] As modificações qualitativas devem ser decorrentes de fatos supervenientes que impliquem em "dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião do pacto inicial", devendo corresponder ainda

a uma alteração de circunstâncias fáticas levadas em consideração por ocasião da avença. (8) A Administração há que também evidenciar que "a solução localizada na fase da licitação não se revelou, posteriormente, como a mais adequada". No entanto, a modificação decorrente não pode ser de vulto tal que venha a transfigurar o objeto original em outro, frustrando os princípios da obrigatoriedade de licitação e da isonomia. (TCU, Decisão 215/1999, Plenário. Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi, julg. em 12/05/1999)

[3] TCU, Acórdão nº 781/2021, Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julg. em 07/04/2021.

[4] SILVA; CRUZ. Marketplace nas compras pelo poder público no Brasil. Revista da AGU, v. 22, n. 02, 2023. DOI: 10.25109/2525-328X.v.22.n.02.2023.3196. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10297669.pdf Acesso em: 27 out. 2026.

[5] No Acórdão os riscos identificados foram: R1 - Mecanismos de gestão contratual insuficiente podem gerar problemas na execução contratual; R2 - Contratação por meio de catálogo aberto resultar em ilegalidade, antieconomicidade e inefetividade; R3 - Contratação de soluções disponibilizadas em Marketplace aberto resultar em ilegalidade, antieconomicidade e inefetividade; R4 - justificativa e racionais inadequados/ausentes das quantidades no orçamento; R5 - Impropriedades na condução do processo de contratação no âmbito do TCU; e, R6 - Criação de unidades de medida de forma unilateral, sem aprovação prévia do Órgão Governante Superior (OGS).

[6] *Reserved Instances* e *Savings Plans* são modalidades comerciais da Amazon Web Services (AWS) que oferecem descontos em relação aos preços sob demanda mediante compromissos de um ou três anos. No primeiro caso, o benefício está vinculado a determinadas características das instâncias computacionais contratadas; no segundo, decorre do compromisso de gasto por hora com serviços elegíveis, com flexibilidade conforme o plano escolhido. Em ambos os casos, a economia depende da adequação do compromisso assumido ao consumo efetivo, pois a obrigação de pagamento permanece mesmo quando os recursos são subutilizados. *In*: Amazon Elastic Compute Cloud, disponível em: https://docs.aws.amazon.com/AWSEC2/latest/UserGuide/ec2-reserved-instances.html?utm_source=chatgpt.com

[7] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 13ª. ed. 1993. Rio de Janeiro: Forense, p.180.

[8] As práticas de *FinOps* integram a gestão técnica e financeira dos recursos tecnológicos, mediante colaboração entre as equipes responsáveis por sua utilização, custeio e resultados. No ambiente de nuvem, compreendem o acompanhamento do consumo, a atribuição de custos às unidades ou serviços, a previsão de despesas e a identificação de desperdícios, para orientar decisões que conciliem desempenho e adequação econômica às necessidades da organização. Disponível em: https://www.finops.org/introduction/what-is-finops/?utm_source=chatgpt.com Acessado em 29/10/2026.

[9] HON, W. Kuan; MILLARD, Christopher; WALDEN, Ian. Public Sector Cloud Contracts. In: Cloud Computing Law. Oxford: Oxford University Press, 2013. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199671670.003.0005. Disponível em: https://academic.oup.com/book/1652/chapter-abstract/141193442?login=false&redirectedFrom=fulltext Acessado em 29/10/2026.

[10] UK GOVERNMENT. Competition and Markets Authority, 2025.. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67976ba0419bdbc8514fde5b/Appendix_K.pdf Acessado em 29/10/2026.

[11] WORLD BANK. Enabling Cloud Procurement: A Guide for the Public Sector. Washington, DC: World Bank, 2026. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/c020785c-ca2f-4dd7-88f0-7c025e71bddf Acessado em 29/10/2026.

[12] JAIN, Tarun; HAZRA, Jishnu; GOPAL, Ram. Procuring Cloud Services: An Economic Analysis of Multi-cloud Strategy. Production and Operations Management, 2025. DOI: 10.1177/10591478251326421. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/10591478251326421 Acessado em 11/09/2026.

[13] (GLEESON, Niamh; WALDEN, Ian. Placing the State in the Cloud: Issues of Data Governance and Public Procurement. London: Queen Mary University of London, Cloud Legal Project, 2015. Disponível em: https://www.qmul.ac.uk/cloudlegal/media/qmul12/processedextracted/cloudcomputing/docs/PublicProcurementArticleCLP2015.pdf Acessado em 11/09/2026.

Como citar este texto:

CHAVES, Luiz Claudio de Azevedo. Limites jurídicos à aquisição de soluções em marketplaces de nuvem pública pela administração pública. Zênite Fácil,

categoria Doutrina, 30 out. 2026. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: dd mmm. aaaa.