

Conflito de interesses nas universidades federais brasileiras: desafios e perspectivas após 10 anos de implementação do SeCI-CGU

RESUMO

Este artigo analisa os desafios e perspectivas da gestão de conflito de interesses nas universidades federais brasileiras, a partir de dez anos de implementação do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI), da Controladoria-Geral da União (CGU). Adotou-se abordagem quanti-qualitativa descritiva, com análise de 1.567 consultas submetidas entre 2014 e 2024. Os resultados indicam que o uso do sistema está amplamente difundido, abrangendo 62 das 69 universidades federais, porém com significativa heterogeneidade no nível de engajamento. Verificou-se que apenas 8,87% das consultas foram classificadas pelas universidades como de risco relevante, sendo confirmadas pela CGU em apenas 10,79% desses casos, o que evidencia divergências interpretativas entre as instâncias. Além disso, 44,16% das atividades foram consideradas compatíveis com o exercício da função pública. No aspecto operacional, identificou-se baixa eficiência nos prazos de análise, com apenas 63,04% das respostas emitidas dentro do prazo regulamentar e tempo médio de 68 dias. Os achados indicam fragilidades na capacidade analítica institucional e na uniformização de critérios, apontando para a necessidade de capacitação, padronização de procedimentos e fortalecimento das estruturas de governança.

PALAVRAS-CHAVE: Conflito de interesses. Empreendedorismo acadêmico. Universidades federais brasileiras. Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses. Controladoria-Geral da União.

Reinaldo Denis Viana Barbosa
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
reinaldo@advocaciabarbosa.adv.br

Juliana de Souza Corrêa
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
julianadesouzacorrea@gmail.com

Felipe Schaufert Ávila da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
avilafelipe@hotmail.com

Ronaldo David Viana Barbosa
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
ronaldo@advocaciabarbosa.adv.br

Clarissa Stefani Teixeira
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
clastefani@gmail.com

INTRODUÇÃO

As Universidades estão desempenhando um papel cada vez mais importante na sociedade, tendo em vista a valorização do conhecimento. Nessa perspectiva, tais instituições são essenciais para o desenvolvimento sócio econômico, que é gerado por meio da inovação decorrente do uso e da aplicação do conhecimento acadêmico pela sociedade, conferindo, assim, uma atuação empreendedora para as Universidades (Etzkowitz, 2003).

Sob essa ótica, o empreendedorismo acadêmico tornou-se prática no Brasil e no mundo, seja por meio do ensino, da pesquisa ou do relacionamento com a sociedade (Etzkowitz, 2013). Rocha (2018) aponta evidências de que o ambiente universitário desempenha um papel crucial na promoção e no apoio ao empreendedorismo entre seus membros. Todavia, a literatura observa que há barreiras nos processos relacionados ao empreendedorismo acadêmico (Derrick, 2015; Good et al., 2019; Machado et al., 2024; Pohlmann et al., 2022; Silva et al., 2017).

No cenário brasileiro, nas Universidades Federais um dos desafios enfrentados é o conflito de interesses, que pode ser entendido como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (Lei n. 12.813/2013).

Conforme Duval-Couetil, Dadarlat e Wang (2025), o envolvimento crescente de pesquisadores no empreendedorismo acadêmico introduz potenciais conflitos de interesses, situações em que interesses pessoais, financeiros ou profissionais podem comprometer a objetividade, a tomada de decisões ou o cumprimento das responsabilidades institucionais. Tais situações, se não gerenciadas, ameaçam o uso adequado de recursos públicos e afetam diretamente a integridade da missão da universidade.

Tendo em vista a importância do tema, em 2014 a Controladoria Geral da União (CGU) criou uma ferramenta de consulta a fim de mitigar potenciais casos de conflitos de interesse: Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI).

Mesmo que a análise dos dados extraídos do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses da CGU nos últimos dez anos forneça inferências valiosas sobre o tratamento do tema tanto no âmbito das universidades quanto da Controladoria-Geral, não são encontrados estudos na literatura com análise sobre os dados gerados a partir deste conhecimento nas universidades. Baseando-se nessas premissas, o presente estudo buscou identificar desafios e perspectivas da implementação do SeCI nas Universidades Federais brasileiras. Para tanto, o estudo utilizou como procedimento metodológico a pesquisa aplicada e uma abordagem quanti-qualitativa de fins descritivos (Prodanov; Freitas, 2013), a partir da base de dados do sistema SeCI.

O presente artigo está estruturado nas seguintes seções: introdução; fundamentos teóricos; procedimentos metodológicos; apresentação dos resultados; discussão dos resultados e conclusão.

METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos que nortearam esse estudo foram estabelecidos tendo em conta os objetivos pretendidos. Os dados acerca das consultas de conflito de interesses submetidas por servidores das universidades federais foram coletados diretamente da Controladoria-Geral da União, por meio do site <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/conflitointeresses>. Para esta pesquisa, foram aplicados os seguintes filtros: período de submissão "10/07/2014 a 28/06/2024" e órgão "Universidade".

A base de dados é oriunda do sistema SeCI (Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses), idealizado para agilizar a comunicação entre o agente público e o Governo Federal. A partir da criação desse sistema, em 2014, todas as consultas passaram a ser centralizadas nessa plataforma, o que permite ter um panorama do tratamento do tema no âmbito do Poder Executivo federal.

De posse dessas informações, foi realizado um tratamento quantitativo básico para caracterizar as universidades, por meio da análise da distribuição das ocorrências identificadas e uma análise qualitativa. Empregou-se uma pesquisa aplicada com abordagem quanti-qualitativa de fins descritivos (Prodanov; Freitas, 2013).

A partir da seleção das Universidades Federais enquanto órgãos vinculados às consultas realizadas, foi possível extrair dados como a quantidade de submissões ao sistema, o prazo de resposta das instâncias responsáveis e o padrão de respostas obtidas pelos consulentes em cada etapa do processo, o qual, por sua vez, permitiu obter um panorama das conclusões de tais instâncias, se entenderam por haver ou não potencial de conflito de interesses e, ainda, se eventual risco é relevante ou mitigável.

É importante destacar que os dados disponíveis não identificam o perfil detalhado do consulente, mas apenas a instituição de vinculação. Portanto, não foi possível evidenciar quais consultas foram feitas exclusivamente por professores e quais foram feitas por servidores de outras categorias. Esta limitação deve ser considerada na interpretação dos resultados, uma vez que impede uma análise segmentada por diferentes grupos de servidores dentro das universidades federais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A importância da gestão do conflito de interesses para o empreendedorismo acadêmico

As universidades sempre tiveram um importante papel na sociedade e nas últimas décadas, com a valorização do conhecimento, essas instituições se tornaram atores cruciais para o desenvolvimento socioeconômico ao adotarem práticas empreendedoras, traduzindo o conhecimento para o ambiente não acadêmico, expandindo, assim, sua missão de ensino, de pesquisa, desempenhando sua terceira missão de desenvolvimento sócio econômico (Etkowitz, 2003).

Nos últimos anos, a literatura tem avançado ao evidenciar que o empreendedorismo acadêmico é fortemente condicionado por fatores institucionais, culturais e regulatórios (Guerrero; Urbano, 2021; Cunningham; O'Reilly, 2023). Estudos recentes apontam que, embora universidades disponham

de ativos relevantes, como capital humano qualificado, infraestrutura de pesquisa e redes institucionais, a efetiva transformação desse potencial em inovação depende da existência de mecanismos de governança que reduzam incertezas e incentivem a atuação dos agentes (Audretsch et al., 2022; Secundo et al., 2020).

De acordo a pesquisa de Machado et al. (2024), observa-se que o empreendedorismo acadêmico enfrenta algumas barreiras no cenário brasileiro que dificultam o processo de criação e desenvolvimento de spin-offs em universidades federais brasileiras, tais como: cultura empreendedora, perfil docente, capital intelectual, gestão da política e da inovação, incentivos internos, burocracia universitária, aspectos jurídicos, capital financeiro, visão de mercado e capital relacional.

De todos os aspectos destacados por Machado et al. (2024) interessa à presente pesquisa os aspectos jurídicos por estarem diretamente relacionados à gestão do conflito de interesses. Essa variável é refletida nos relatos de insegurança jurídica especialmente em relação aos professores que têm dificuldade em conciliar sua condição de servidores públicos com atividades empresariais. Outrossim, a falta de regulamentações específicas e políticas institucionais adequadas para facilitar a participação dos docentes é outro desafio apontado pelas universidades (Machado et al., 2024).

A gestão do conflito de interesses insere-se nesse contexto como um importante elemento para a viabilização do empreendedorismo acadêmico. A literatura também enfatiza que ambientes institucionais caracterizados por clareza normativa e previsibilidade regulatória tendem a favorecer comportamentos inovadores, à medida que reduzem riscos percebidos pelos agentes (OECD, 2021; Kwenjera; Muchangi, 2022).

A mitigação das situações que envolvem potencial conflito de interesses exige tanto medidas legais quanto morais, a fim de garantir um padrão de comportamento não apenas justo, mas ético (Bobrova, 2022). Do ponto de vista moral, Pathranarakul (2006) sugere que a mudança de valores e sistemas culturais é indispensável para a prevenção de situações de conflito de interesses, o que pode ser viabilizado pela atuação de líderes morais que aumentem a consciência pública e incentivem a participação ativa da sociedade na mitigação de tais situações.

Por outro lado, a existência de uma estrutura regulatória robusta sobre a matéria é crucial para prevenir e resolver conflitos de interesse (Bobrova, 2022). A existência de políticas e diretrizes claras, que assegurem aos agentes o padrão de comportamento esperado tem o potencial de reduzir a tomada de decisões tendenciosas (Yanli et al., 2015) mediante a criação de estruturas de governança que estimulem e promovam uma cultura de integridade e responsabilidade (Kwenjera; Muchangi, 2022).

Ainda, autores como Duval-Couetil, Dadarlat e Wang (2025), entendem que para conciliar o fomento à inovação tecnológica com a preservação do rigor e dos valores acadêmicos, a gestão de conflitos de interesses pelas universidades demanda uma abordagem focada em comunicação, educação, medidas de prevenção, avaliação e execução efetiva de suas políticas e normas.

As normas, portanto, têm o potencial de mitigar situações de conflito de interesses não apenas pela formulação de comandos proibitivos, ao que Feuerbach (1989) chama de coação psicológica, mas, sobretudo, por garantir previsibilidade acerca dos comportamentos esperados. Os agentes devem saber não apenas as consequências das violações das regras estabelecidas, mas o conteúdo das

próprias regras. É por meio de tais formulações que a intenção do legislador é conhecida.

Disso decorre a importância, na perspectiva da presente pesquisa, de as Universidades Federais brasileiras tratarem o tema não apenas do ponto de vista de conscientização e educação, mas a partir da formulação de instrumentos normativos que esclareçam as situações com potencial de gerar conflito de interesses.

Conflito de interesses

O conflito de interesses será abordado neste artigo eminentemente a partir de uma perspectiva jurídico-normativa, cujo delineamento tem a finalidade de proteger a confiabilidade do exercício de funções públicas (Oliveira; Grotti, 2023). Inobstante, o tema tem sido objeto de estudo em diversas áreas de pesquisa, dado o seu potencial de influenciar os resultados esperados, seja do ponto de vista teórico ou prático, independentemente do campo de análise. Essas situações podem se dar tanto em ambientes públicos quanto em ambientes privados (Pathranarakul, 2006).

Barbosa (2024) ressalta a dificuldade de estabelecer um conceito apriorístico de interesse público devido à diversidade de conteúdos e situações de aplicação, destacando, no entanto, que a definição está sujeita, em última análise, ao controle judicial.

Na presente pesquisa, os autores compreendem o interesse público como um conjunto de necessidades ou valores que beneficiam a sociedade, como um todo ou grupos específicos dentro dela, e que, com frequência, é referenciado em textos legais, administrativos e políticos para implementação de ações ou decisões que servem ao bem comum.

Tomado a partir de olhar estritamente legal, perspectiva considerada para o desenvolvimento dessa pesquisa, conflito de interesses é "a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública", conforme previsto no inciso I do artigo 3º da Lei n. 12.813/13.

Embora a partir de 2013, com a edição da Lei 12.813 - Lei do Conflito de Interesses (LCI), o tema tenha sido sistematizado em legislação própria, antes disso já havia no ordenamento jurídico brasileiro vasto regramento abordando direta ou indiretamente o assunto, prevendo situações de configuração e penalidades a serem aplicadas quando da verificação, como o artigo 331 do Código Penal, o artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa, os artigos 116 e 117 da Lei n. 8.112/90, entre outras previsões.

Inobstante, a LCI é o principal documento que normatiza o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo federal, bem como os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Contudo, para além da referida Lei, pode-se citar como integrantes do marco normativo a Portaria Interministerial MP-CGU n. 333/2013, a Portaria CGU n. 106/23, a Orientação Normativa CGU n. 02/2014 e a Orientação Normativa Conjunta CGU-CEP n. 01/2016.

A Portaria Interministerial MP-CGU n. 333/2013 disciplina o procedimento para consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada. A Portaria CGU n. 106/2013 define os procedimentos internos a serem observados pela CGU quando das consultas e

pedidos de autorização. A Orientação Normativa CGU n. 02/2014, por sua vez, trata do exercício de atividade de magistério por agentes públicos do Poder Executivo federal. Finalmente, a Orientação Normativa Conjunta CGU-CEP n. 01/2016 dispõe sobre a participação de agentes públicos federais em eventos e atividades custeados por terceiros.

A lei de conflito de interesse vincula diversos níveis da administração pública, desde ministros de Estado, passando por presidentes, vice-presidentes e diretores de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista até o ocupante de qualquer cargo ou emprego cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para si ou para terceiros.

A competência para avaliar e fiscalizar as situações que configuram conflito de interesse é da Comissão de Ética Pública nos casos dos incisos I a IV do artigo 2º, e da Controladoria-Geral da União nos demais casos.

A partir da autorização dada pelo artigo 8º da LCI, a Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento editaram a Portaria Interministerial n. 333/2013, definindo regras de procedimento para a consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada.

Há dois instrumentos previstos na Portaria: a consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada. Por meio do primeiro, o agente público solicita orientação acerca de situação pessoal concreta que possa suscitar dúvidas quanto à ocorrência de conflito de interesses. Utilizando o pedido de autorização para o exercício de atividade privada, como a expressão sugere, o agente público solicita autorização para exercer atividade privada.

Por meio do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI), instituído em 2014, a consulta deverá ser dirigida à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade do Poder Executivo federal onde o servidor ou empregado público estiver em exercício. Isso significa que o servidor que estiver cedido ou requisitado, com exercício em outro ente federativo, esfera ou poder, terá a análise preliminar feita pelo órgão de lotação.

A Portaria Interministerial MP-CGU n. 333/2013 define a unidade de Recursos Humanos do órgão ou entidade a que o servidor esteja em exercício, ou outra autoridade ou órgão definido pelos dirigentes máximos das entidades do Poder Executivo federal, como responsável por efetuar análise preliminar acerca da existência ou não de potencial conflito de interesses e autorizar o servidor ou empregado a exercer atividade privada quando verificada a inexistência de potencial conflito de interesses ou sua irrelevância.

O artigo 6º da Portaria Interministerial MP-CGU n. 333/2013 define que a análise pela unidade de Recursos Humanos deverá ocorrer no prazo de até 15 dias do recebimento da consulta ou do pedido. Não havendo resposta nesse prazo, o consulente estará autorizado ao exercício da atividade privada, em caráter precário, até que seja proferida manifestação.

A partir da análise deverá ser seguido um de três caminhos: i) verifica a inexistência ou irrelevância de conflito de interesses, comunica o resultado ao interessado e, nos casos de pedido de autorização, dá a respectiva autorização para o exercício da atividade privada específica; ii) verifica a existência de impedimento de outra ordem que, por si só, veda o exercício da atividade pretendida (ex. sócio-administrador de empresa); iii) verifica a existência de

potencial conflito de interesses e encaminha a consulta ou o pedido de autorização à CGU.

Encaminhada a consulta à CGU, esta terá o prazo de 15 dias para manifestação. O referido prazo será suspenso pela solicitação de informações complementares aos órgãos ou entidades envolvidos no caso, os quais deverão encaminhar informações no prazo de 10 dias. Havendo decisão que indique a existência de conflito de interesses ou deixe de conceder autorização para o exercício de atividade privada, caberá recurso no prazo de 10 dias, o qual deverá ser julgado por autoridade ou instância superior da própria CGU, no prazo de 15 dias.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Até 28 de junho de 2024, data de extração da base de dados, haviam sido submetidas 19.663 consultas desde 10 de julho de 2014, quando a plataforma foi disponibilizada, considerando todo o período histórico e todos os órgãos/entidades do Poder Executivo federal.

As consultas submetidas especificamente por servidores vinculados às Universidades Federais no período analisado somaram 1.567 casos, distribuídos entre 62 universidades, algumas com destacada participação, como a Universidade Federal Rural de Pernambuco, com 258 consultas, e outras, como a Universidade Federal do Sul da Bahia, com apenas 1 submissão. Na figura 1, observa-se o ranking das Universidades Federais brasileiras com base nas consultas à CGU.

Figura 1 - Ranking das Universidades Federais brasileiras com base nas consultas à CGU

Gráfico 1 - Análise Preliminar das Universidades



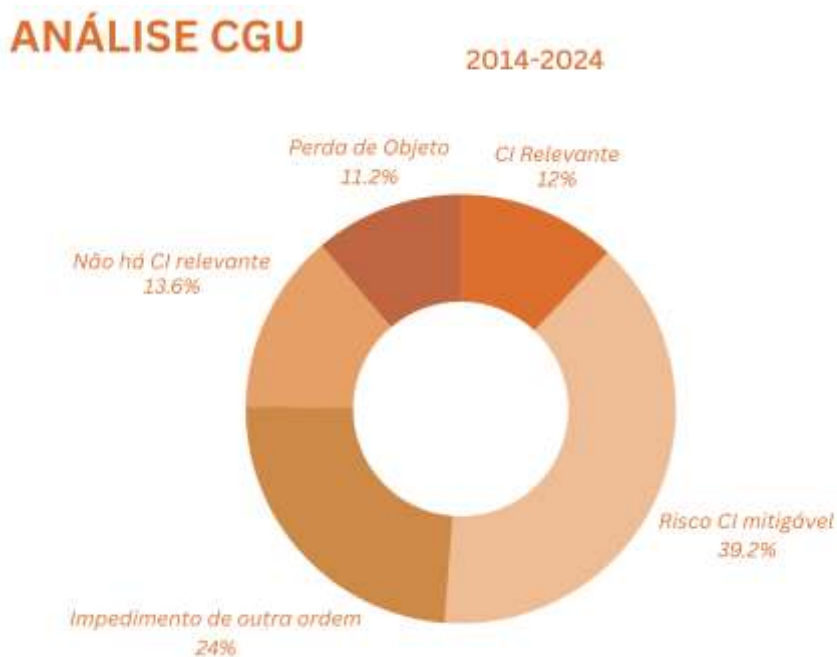
Fonte: Elaborado pelos autores com base em CGU (2024)

De acordo com o procedimento definido na Portaria Interministerial MP-CGU n. 333/2013, devem ser analisadas pela CGU apenas aqueles casos em que o órgão/entidade de origem tenha identificado risco de conflito de interesse relevante. Exatamente por isso, do universo de 1.567 consultas inicialmente submetidas, apenas 139 casos foram efetivamente submetidos à Controladoria, dos quais 2 estavam pendentes de resposta no momento da coleta de dados.

Destes, em apenas 15 casos o órgão de controle concordou com a análise preliminar da origem, o que corresponde a 10,79%. Quanto aos demais, a análise foi a seguinte: risco de conflito de interesses mitigável (49); impedimento de outra ordem (30); não há risco de conflito de interesses relevante (17); perda de objeto (14); aguardando análise (2).

Importa ressaltar que, nos termos do parágrafo único do artigo 7º da Portaria Interministerial MP-CGU n. 333/2013, caso entenda pela existência de conflito de interesses, a CGU poderá determinar medidas para a sua mitigação ou eliminação. Do mesmo modo, assim como ocorre com a análise preliminar feita pelas instituições de origem, a Controladoria-Geral também pode identificar outras vedações legais que, uma vez presentes, por si sós prejudicam a análise do potencial conflito de interesse, como a proibição de ser sócio-administrador de empresa, prevista no inciso X do artigo 117 da Lei 8.112/90. A perda de objeto, por sua vez, significa que no momento da análise da CGU a situação originalmente submetida não era mais existente.

Gráfico 2 - Análise da Controladoria Geral da União



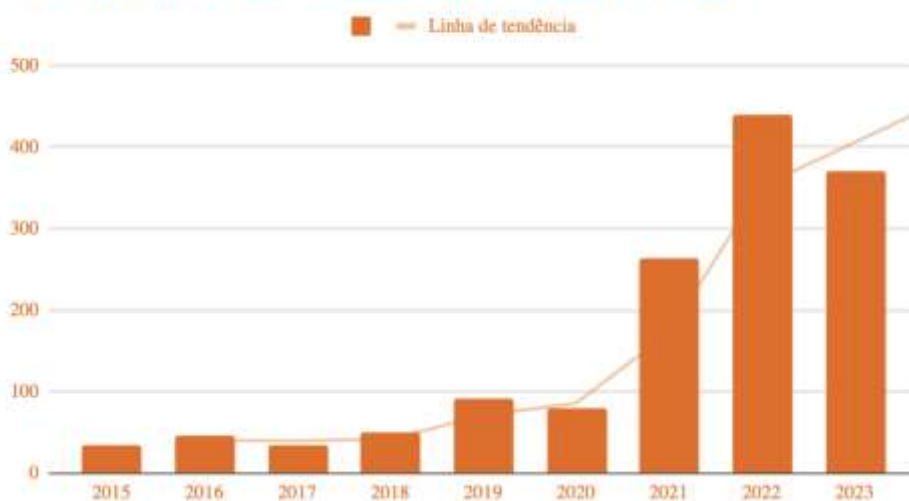
Fonte: Elaborado pelos autores com base em CGU (2024)

Da análise dos dados retira-se igualmente a evolução histórica do número de consultas cuja entidade de origem é uma Universidade Federal, o que demonstra o comportamento dos integrantes dessas instituições frente ao mecanismo mantido pela CGU. No ano de seu lançamento (2014), o sistema contou com a submissão de 14 consultas, chegando a 371 consultas vinculadas às Universidades Federais enquanto Órgão de exercício do consulente no ano de 2023, último ano completo a ser considerado.

O gráfico 3 representa a linha de tendência, excluindo-se os dados de 2014 e 2024, a fim de que sejam observados apenas anos completos.

Gráfico 3 - Consultas realizadas pelas Universidades Federais entre 2015 e 2023

Número histórico de consultas - Universidades Federais



Fonte: Elaborado pelos autores com base em CGU (2024)

No que tange ao processamento das análises prévias, tem-se que as mesmas estão submetidas a um prazo de 15 dias, conforme disposto no artigo 6º da Portaria Interministerial MP-CGU n. 333/2013. No universo do recorte pesquisado no presente estudo, o qual se dedica a aprofundar sobre o comportamento das Universidades Federais frente à temática, observou-se que, das 1.567 consultas realizadas, apenas 987 obtiveram a análise prévia dentro do prazo estipulado, o que representa 63,04% das submissões. O prazo médio de resposta foi de 68 dias.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos dados extraídos do Sistema Eletrônico de Prevenção sobre Conflito de Interesses (SeCI) da Controladoria-Geral da União (CGU), referentes aos últimos dez anos, possibilita importantes insights sobre o comportamento dos servidores vinculados às universidades federais, bem como das próprias universidades, dada o relevante papel que desempenham no processo prévio ao desenvolvimento de atividades com potenciais conflitos de interesse. Esses dados mostram não apenas o fluxo procedimental, mas as tensões existentes na zona de fronteira entre a dedicação pública e a interação com o setor privado.

As 1.567 consultas submetidas por servidores das Universidades Federais estão distribuídas entre 62 instituições. Ou seja, das 69 universidades federais existentes no Brasil, apenas 7 não possuem registro de consulta na plataforma SeCI, a saber: a Universidade Federal do Amazonas (UFAM), a Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE), a Universidade Federal de Catalão (UFCAT), a Universidade Federal de Jataí (UFJ), a Universidade Federal do Norte de Tocantins (UFNT), a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) e a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Esse dado pode ser lido a partir de duas perspectivas: por um lado, indica uma variação significativa no nível de engajamento com a ferramenta SeCI, evidenciando uma ampla difusão na utilização da plataforma; por outro lado, sendo esta a única forma de submeter consultas sobre conflito de interesses disponível aos servidores do poder executivo federal, há 7 universidades federais

cujos servidores ou não estão desenvolvendo nenhuma atividade privada cujos interesses possam conflitar com o interesse público ou não se adaptaram ao procedimento de consultas.

A disparidade de engajamento sugere que a maturidade institucional para a gestão de conflitos de interesse não é uniforme, sendo influenciada possivelmente pela localização geográfica e pelo tempo de consolidação da universidade.

Dentre essas universidades, destaca-se a elevada participação da Universidade Federal Rural de Pernambuco, com 258 consultas no período histórico. Isso pode refletir uma maior conscientização e/ou necessidade de consultas devido às características específicas dos servidores e suas atividades privadas, o que não foi escopo da presente pesquisa. Em contraste, universidades como a Federal do Sul da Bahia, com apenas uma submissão, sugerem uma menor utilização da ferramenta, que pode ser resultado de menor demanda ou desconhecimento do processo.

A análise preliminar dessas consultas é conduzida pela entidade de origem do servidor, conforme a Portaria Interministerial MP-CGU n. 333/2013. No contexto das universidades federais, 139 casos (8,87%) foram considerados pelas instituições de origem com risco relevante de conflito de interesses. Este percentual minoritário sugere que a maioria das atividades privadas propostas pelos servidores são compatíveis com suas funções públicas. Isso é corroborado pelo fato de que em 44,16% das consultas a instituição autorizou o desempenho das atividades descritas.

Outro ponto importante acerca da análise preliminar realizada pelas instituições de origem é que dos 139 casos indicados com relevante risco de conflito de interesses, a manifestação da CGU foi no mesmo sentido em apenas 15 casos, o que revela uma divergência de 89,21%. Isso pode tanto revelar uma postura conservadora da universidade quanto uma aversão ao risco do gestor, o qual prefere submeter a análise à CGU em vez de autorizar o exercício da atividade privada.

Seja qual for a causa, parece haver uma implicação comum: uma vez que a discordância significativa entre as avaliações das universidades e da CGU sugere que há diferenças na interpretação das normas ou na aplicação dos critérios de avaliação de conflito de interesse, este fato reforça a necessidade de um alinhamento mais claro e de orientações detalhadas que possam guiar as análises preliminares, assegurando que todos os casos sejam avaliados com base em padrões uniformes.

Uma das primeiras etapas na análise das consultas submetidas é verificar se há impedimento de outra ordem, ou seja, se há outra vedação ao exercício da atividade pretendida para além do potencial de conflito de interesses, como a vedação a ser sócio-administrador de uma empresa. Dos 1.567 casos submetidos, as instituições identificaram impedimento de outra ordem em 73 deles (4,66% do total). No entanto, dos 139 casos submetidos à CGU, em 30 deles a Controladoria identificou causas de impedimento de outra ordem. Isso pode revelar uma falta de capacidade analítica das instituições para considerar o caso sistemicamente, e não apenas subsumir a pretensão do consulente à descrição dos dispositivos da LCI.

A eficiência na resposta às consultas é um ponto crítico. O cumprimento do prazo estipulado para análise preliminar por parte das universidades foi efetivado em apenas 63,04% dos casos, com um prazo médio de 68 dias, bem acima dos 15 dias definidos pela Portaria Interministerial MP-CGU 333/2013, evidenciando desafios operacionais que necessitam de atenção. A agilidade e a eficiência na

resposta são importantes para garantir a efetividade do sistema e a confiança dos servidores no processo, notadamente quando se consideram iniciativas relacionadas à inovação, nas quais, segundo Zhao et al. (2020), o tempo é fator crucial, e esperar quase dois meses e meio pode significar o fracasso de uma iniciativa. Embora a norma preveja a possibilidade de exercício precário da atividade caso a resposta não seja dada no prazo de 15 dias, tal cenário deixa o interessado em delicada situação de insegurança jurídica.

A discrepância no cumprimento dos prazos regulamentares pode ser atribuída a diversos fatores, como a defasagem de pessoal nas unidades de Recursos Humanos das universidades (quantidade e capacitação), a complexidade das consultas que exigem análises mais detalhadas, e possivelmente a falta de treinamento específico para os responsáveis pela condução dessas análises. Este cenário aponta para a necessidade de um reforço nas estruturas administrativas das universidades e na capacitação contínua dos servidores responsáveis por essas avaliações.

A evolução do número de consultas ao longo dos anos mostra um padrão de crescimento inicial, seguido por flutuações que podem estar associadas a fatores externos, como mudanças na administração, variações na conscientização dos servidores sobre a ferramenta, e eventos contextuais como a pandemia de COVID-19. O aumento substancial de consultas em 2021 e 2022, seguido de uma leve queda em 2023, pode refletir um aumento na conscientização sobre conflitos de interesse ou uma intensificação das atividades privadas durante e após a pandemia.

De modo geral, a análise dos dados sugere várias implicações para as universidades federais e para a Controladoria-Geral da União. Primeiramente, há uma necessidade de intensificar a capacitação dos servidores e das unidades de Recursos Humanos para melhorar a qualidade e a velocidade das análises preliminares. Em segundo lugar, a variação na utilização da ferramenta entre as universidades indica a necessidade de campanhas de conscientização e treinamento específicos para instituições com baixa adesão. Por fim, a discrepância entre as análises das universidades e da CGU destaca a necessidade de critérios mais claros e uniformes para a avaliação de conflitos de interesse.

Além disso, a criação de um feedback loop, onde as universidades recebem relatórios detalhados sobre as decisões da CGU, também pode contribuir para o aprimoramento das análises preliminares. É verdade que a Controladoria possui um ementário em sua página, mas a comunicação mais assertiva pode contribuir para a capacitação não somente dos servidores encarregados de proceder à análise preliminar, mas daqueles que submeterão suas consultas.

Os dados analisados fornecem uma visão abrangente do uso da ferramenta SeCI nas Universidades Federais, destacando áreas de sucesso e apontando para oportunidades de melhoria. A implementação de medidas para aumentar a eficiência e a precisão das análises contribuirá para uma gestão pública mais ética e transparente.

Nesse sentido, Yanli et al. (2015) consideram que a transparência e a divulgação de situações com potencial de submeter o agente a situação de conflito de interesses podem ajudar a identificar e gerenciar tais conflitos desde o início, permitindo que sejam tomadas medidas apropriadas para evitar decisões tendenciosas.

Uma vez que a produção científica e tecnológica pode ser compreendida como um fenômeno situado, atravessado por dimensões sociais, institucionais,

políticas e econômicas, a gestão do conflito de interesses nas universidades federais não se limita a uma questão jurídico-normativa, mas envolve mecanismos de governança, transparência e accountability que regulam as interações entre universidade, Estado, mercado e sociedade (Oliveira, 2020; Santos; Souza, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados das consultas submetidas por servidores vinculados às Universidades Federais brasileiras por meio da plataforma SeCI, ao longo dos últimos dez anos, revela desafios que devem ser considerados pelas instituições, bem como aponta para perspectivas sobre a gestão de conflitos de interesse.

Os achados deste estudo versam sobre 1.567 consultas e evidenciam que 7 das 69 Universidades Federais não utilizaram a plataforma da CGU, além do que foi possível estabelecer um ranking das instituições a partir do número de consultas realizadas. Ainda, os resultados demonstram o prazo utilizado pelas universidades para emissão de análise preliminar acerca das consultas, além de categorizar tais respostas, neste caso, tanto das Universidades quanto da CGU.

Os 1.567 casos analisados estão distribuídos entre 62 universidades, das 69 existentes no Brasil, uma vez que a Universidade Federal do Amazonas (UFAM), a Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE), a Universidade Federal de Catalão (UFCAT), a Universidade Federal de Jataí (UFJ), a Universidade Federal do Norte de Tocantins (UFNT), a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) e a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) não constaram como vinculadas às consultas no sistema. Dentre aquelas que constam, há algumas com destacada participação, como a Universidade Federal Rural de Pernambuco, com 258 consultas, e outras, como a Universidade Federal do Sul da Bahia, com apenas 1 submissão. Essa distribuição não uniforme pode ser justificada por uma maior conscientização e/ou necessidade de consultas devido às características específicas dos servidores e suas atividades privadas ou por assimetria de informações. A verificação dessas hipóteses não foi tratada no âmbito da presente pesquisa.

De todas as consultas submetidas, em apenas 139 casos as instituições de origem identificaram risco relevante de conflito de interesses; e destes, a decisão da CGU foi no mesmo sentido em 15 casos. Ou seja, de 1.567 consultas submetidas, foi confirmado risco relevante de conflito de interesses em apenas 15 delas, negando-se o exercício de atividade privada pretendido pelo servidor. Esse dado, ao mesmo tempo em que permite identificar uma tendência das Universidades Federais e da CGU de não considerar relevante o conflito de interesses nos casos submetidos, revela a necessidade de aprimoramento nos critérios de análise, além de maior capacitação dos envolvidos, já que há uma diferença considerável na interpretação da CGU em relação às análises preliminares emitidas pelas universidades.

Outro ponto de alerta identificado na pesquisa, que serve como desafio a ser considerado pelas universidades, consiste no considerável descumprimento de prazo para emissão de análise preliminar das consultas. A manifestação, que deveria ser emitida em até 15 dias, está demorando, em média, 68 dias, o que pode impactar sensivelmente a atividade pretendida, bem como o empreendedorismo acadêmico, notadamente quando se refere à inovação, dado o dinamismo do setor.

A bem da verdade, o cumprimento do prazo previsto tem sido um desafio inclusive para a CGU. Quanto a esta, a manifestação que deveria ocorrer em 15 dias foi realizada em 30 dias, em média. Ou seja, no dobro do prazo.

A causa da discrepância no tempo de resposta às consultas, embora não tenha sido objeto da pesquisa, evidencia desafios operacionais, uma vez que acentua tanto a falta de recursos humanos adequados para as manifestações, quanto a falta de treinamento específico para formulação das respostas, o que pode demandar mais tempo. Verificou-se, ainda, uma tendência de crescimento no número de consultas submetidas, com variações em períodos específicos, que podem ser justificadas por fatores externos e eventos contextuais, como a pandemia de COVID-19.

Em conclusão, os resultados deste estudo apontam para a importância de uma abordagem integrada que combine a capacitação contínua dos servidores, a uniformização dos critérios de avaliação, o fortalecimento das políticas institucionais para a gestão de conflitos de interesse e a criação de um sistema de feedback loop, onde as universidades recebem relatórios acerca das decisões da CGU, de modo a otimizar as análises preliminares.

Tais medidas são essenciais para promover uma cultura de integridade e transparência nas Universidades Federais, contribuindo para a mitigação das barreiras ao empreendedorismo acadêmico, como as apontadas pela literatura, além reforçar a confiança pública sobre as atividades desenvolvidas no contexto universitário.

Dadas as limitações do presente estudo, como pesquisas futuras, sugere-se investigar os eventos e mudanças específicas na UFRPE desde 2021 que resultaram em um aumento substancial nas consultas de conflito de interesses. Além disso, um estudo acerca de como as 7 universidades federais que não constam na base de dados estão tratando os casos de conflito de interesses pode ser uma abordagem interessante. Por fim, uma análise das causas de demora na manifestação preliminar de consultas poderia identificar fatores como recursos limitados e complexidade dos casos, propondo estratégias para otimizar esse processo. Essas pesquisas não apenas contribuirão para o avanço teórico, mas também para o aprimoramento das políticas e práticas de gestão de conflitos de interesse no contexto acadêmico brasileiro.

Conflict of interest in Brazilian federal universities: challenges and perspectives after 10 years of implementation of SeCI-CGU

ABSTRACT

This study analyzes the challenges and perspectives of conflict of interest management in Brazilian federal universities, based on ten years of implementation of the Electronic System for the Prevention of Conflict of Interest (SeCI), developed by the Office of the Comptroller General (CGU). A descriptive quantitative-qualitative approach was adopted, based on the analysis of 1,567 consultations submitted between 2014 and 2024. The results show that the system is widely used, covering 62 out of 69 federal universities, although with significant variation in engagement levels. Only 8.87% of the cases were classified by universities as presenting relevant risk, and CGU confirmed this assessment in just 10.79% of these cases, revealing interpretative divergence. Additionally, 44.16% of the proposed activities were considered compatible with public duties. From an operational perspective, only 63.04% of responses were issued within the legal deadline, with an average response time of 68 days. The findings highlight institutional analytical limitations and inconsistencies in criteria application, indicating the need for training, standardization, and strengthened governance structures.

KEYWORDS: Conflict of interest; academic entrepreneurship; Brazilian federal universities; Electronic System for Conflict of Interest Prevention; Office of the Comptroller General.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao CNPq pelo apoio para a realização da pesquisa, mediante o financiamento de bolsista envolvido na sua elaboração.

REFERÊNCIAS

AUDRETSCH, David B.; BELITSKI, Maksim; SIEGEL, Donald S. Towards an entrepreneurial ecosystem research program. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 46, n. 5, p. 1231–1255, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/10422587211053605>

BARBOSA, R. D. V. Instrumentos jurídicos para a inovação: entre a ressignificação da supremacia e indisponibilidade do interesse público e a necessidade do desenvolvimento de um regime jurídico-administrativo próprio à inovação na administração pública. 2024. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/256043/PDPC1751-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 out. 2024.

BOBROVA, N. A. Conflict of interest: Law enforcement and conflictology. *Law Enforcement Review*, v. 5, n. 4, p. 89-99, 2022. Disponível em: <https://enforcement.omsu.ru/jour/article/view/562/644>. Acesso em: 14 out. 2024.

BOOT, E. R. The feasibility of a public interest defense for whistleblowing. *Law and Philosophy*, v. 39, n. 1, p. 1-34, 2020. DOI: 10.1007/s10982-019-09359-1.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Gestão de recursos humanos das agências reguladoras e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l12813.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial n. 106, de 9 de setembro de 2023. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/77728>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento; Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial n. 333, de 19 de setembro de 2013. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44844>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Orientação Normativa n. 2, de 9 de setembro de 2014. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41472>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Comissão de Ética Pública. Orientação Normativa Conjunta n. 1, de 6 de maio de 2016. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67837>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

CUNNINGHAM, James A.; O'REILLY, Paul. Academic entrepreneurship: A review of the literature 2011–2022. *The Journal of Technology Transfer*, v. 48, p. 1–33, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10961-022-09952-7>.

DERRICK, G. The evaluative state and academic capitalism: Universities and the global knowledge economy. *Higher Education*, v. 70, n. 3, p. 567-584, 2015.

DUVAL-COUEIL, Nathalie; DADARLAT, Voichita Maria; WANG, Yi. Potential Conflicts of Interest in Academic Entrepreneurship. In: 2025 ASEE Annual Conference & Exposition, Montreal, QC, 2025. Disponível em: <https://par.nsf.gov/servlets/purl/10653638>. Acesso em 26 de abril de 2026.

ETZKOWITZ, H. Innovation in innovation: The triple helix of university-industry-government relations. *Social Science Information*, v. 42, n. 3, p. 293-337, 2003.

ETZKOWITZ, H. Innovation spaces: The new geography of innovation and knowledge production. *Research Policy*, v. 42, n. 4, p. 563-575, 2013.

FEUERBACH, P. J. A. R. VON. Tratado de derecho penal común vigente en Alemania. Tradução de E. R. Zaffaroni & I. Hagemeyer. Buenos Aires: Editorial Hammurabi S.R.L., 1989.

GUERRERO, Maribel; URBANO, David. The impact of Triple Helix agents on entrepreneurial innovations' performance: An inside look at enterprises located in an emerging economy. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 164, 120873, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120873>.

GOOD, M.; et al. Measuring the impact of university research: Towards a new framework. *Research Evaluation*, v. 28, n. 2, p. 123-137, 2019.

KWENJERA, Patrick; MUCHANGI, Isaac. The efficacy of legal reforms in managing conflict of interest: Law as a tool for handling conflict of interest and corruption. *Strathmore Law Journal*, v. 6, p. 157–179, 2022. Disponível em: <https://heinonline.org>. Acesso em: 20 abr. 2026.

MACHADO, C.; et al. Innovation and knowledge transfer in higher education institutions: A comprehensive approach. *Journal of Technology Transfer*, v. 49, n. 1, p. 87-109, 2024.

OECD. Managing conflict of interest in the public sector: A toolkit. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/managing-conflict-of-interest-in-the-public-sector.htm>. Acesso em: 20 abr. 2026.

OLIVEIRA, J. R. P.; GROTTA, D. A. M. Lei de conflitos de interesses e Lei de Improbidade Administrativa reformada. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 23, n. 92, p. 173-220, 2023.

OLIVEIRA, L. V. Ciência-tecnologia-sociedade: dos fundamentos histórico-ontológicos aos princípios analíticos. Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 16, n. 42, p. 1-21, jul./set. 2020. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/10300>. Acesso em: 27 abr. 2026.

PATHRANARAKUL, P. Conflict of interest: An ethical issue in public and private management. Journal of Public Administration, Public Affairs, and Management, v. 4, n. 1, p. 1-11, 2006. Disponível em: https://gspajournal.com/wp-content/uploads/2015/06/ArticleN02_MPA_Y4_No1_2549.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

KWENJERA, P.; MUCHANGI, I. The efficacy of legal reforms in managing conflict of interest: Law as a tool for handling conflict of interest and corruption. Strathmore Law Journal, v. 6, p. 157-179, 2022. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/strathlj6&div=8&id=&page=&collection=journals>. Acesso em: 14 out. 2024.

POHLMANN, M. C.; et al. Assessing the impact of university research: A multidimensional approach. Journal of Technology Transfer, v. 47, n. 2, p. 349-369, 2022.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROCHA, R. Universities and innovation ecosystems: Case studies from Brazil. Science and Public Policy, v. 45, n. 4, p. 432-445, 2018.

SANTOS, Rodrigo da Silva; SOUZA, Ana Paula. Governança eletrônica e transparência pública: desafios e perspectivas no contexto brasileiro. Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 20, n. 59, p. 1-18, 2024. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/16208>. Acesso em: 27 abr. 2026.

SECUNDO, Giustina; DEL VECCHIO, Pasquale; SCHIUMA, Giovanni; PASSIANTE, Giuseppina. Activating entrepreneurial learning processes for transforming university students' idea into entrepreneurial practices. Technological Forecasting and Social Change, v. 152, 119907, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2019.119907>.

SILVA, L.; et al. The role of academic research in innovation: A review of the literature. Technovation, v. 70, p. 33-42, 2017.

YANLI, Z.; HSU, J.; XING, R.; ZHOU, W. Conflict of interest: What it is, its causes and consequences. *International Journal of Knowledge-Based Organizations*, v. 5, n. 2, p. 1-18, 2015. Disponível em: <https://www.igi-global.com/gateway/article/125582#pnlRecommendationForm>. Acesso em: 14 out. 2024.

ZHAO, J.; et al. Research on radical innovation implementation through knowledge reuse based on knowledge flow: A case study on academic teams. *Information & Management*, v. 57, n. 8, p. 103260, 2020.

Recebido: 17/10/2024
Aprovado: 21/05/2026
DOI: 10.3895/rts.v23n69.19321

Como citar:

BARBOSA, Reinaldo Denis Viana; CORRÊA, Juliana de Souza; SILVA, Felipe Schaufert Ávila da; BARBOSA, Ronaldo David Viana; TEIXEIRA, Clarissa Stefani. Conflito de interesses nas universidades federais brasileiras: desafios e perspectivas após 10 anos de implementação do SeCI-CGU. *Rev. Technol. Soc.*, Curitiba, v. 23, n. 69, p.354-373, abr./jun, 2026. Disponível em:

<https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/19321>

Acesso em: XXX.

Correspondência:

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

