



Estados e capitais ainda falham na transparência de remunerações

Abril/2026

Com pontuação 0 no Índice de Transparência das Remunerações, 14 dos 53 entes analisados (26%) não apresentaram condições mínimas de transparência para esses dados.



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).



FICHA TÉCNICA

Abril/2026

DIREÇÃO EXECUTIVA

(Transparência Brasil)

Juliana Sakai

DIREÇÃO EXECUTIVA

(República.org)

Isadora Modesto

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Cristiano Pavini

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Paula Frias

Ana Luiza Pessanha

PESQUISA E REDAÇÃO

Bianca Berti

Nathália Mendes

ANÁLISE E REVISÃO DE DADOS

Bianca Berti

Nathália Mendes

Raul Durlo

FINANCIAMENTO

República.org

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este estudo analisou a transparência das remunerações de servidores públicos do Executivo dos 26 estados, do Distrito Federal e das 26 capitais estaduais, totalizando 53 entes. Foram coletados os contracheques de todos os meses de 2024 em portais de transparência, portais de dados abertos ou APIs de cada ente, quando disponíveis e coletáveis via *download* direto.

Como resultado desta análise, criou-se o Índice de Transparência de Remunerações, que avalia os executivos subnacionais pela facilidade de acesso às remunerações e pela completude demonstrada no nível de detalhamento dos dados quanto às informações cadastrais e pagamentos realizados a cada servidor. A pontuação final do Índice varia de 0 a 1 e combina as dimensões de facilidade e completude. Dentre os resultados, destaca-se que:

- Dos 53 entes analisados, **7 (27%) das prefeituras** das capitais e **7 (26%) dos governos** das unidades federativas (estados e DF) obtiveram pontuação final **nula** no Índice de Transparência;
- **Vitória** (ES) ocupa o primeiro lugar entre as prefeituras das capitais, pontuando **0,92** no Índice, enquanto o **Distrito Federal** ocupa a primeira posição entre as unidades federativas, pontuando **0,89**;
- Há **obstáculos à coleta de dados em portais de 11 capitais e oito governos estaduais**. Em 74% deles (14 entes), não foi possível coletar os contracheques unificados em nenhum dos portais disponíveis, nem mesmo pela API, e os entes receberam pontuação zero no Índice de Transparência;
- O modelo de contracheque disponibilizado em transparência ativa pela Prefeitura de Vitória apresenta o **maior nível de detalhamento entre os entes analisados**, por conter colunas específicas para diversos benefícios desagregados;
- As práticas que limitam a transparência sobre as remunerações incluem o uso de **colunas que aglutinam valores** de diferentes benefícios pagos e a **falta de informações cadastrais** de servidores, o que impede identificar com precisão quais verbas foram pagas a um único indivíduo.

Adicionalmente, foram solicitados os dados de contracheques aos 53 entes, via Lei de Acesso a Informação, de forma a complementar informações já disponíveis nos portais e possibilitar a avaliação de casos em que não foi possível coletar os dados via *download* direto.

Os pedidos não foram respondidos por 13 entes (24%). Entre os 40 que responderam, apenas 15% atenderam ao pedido e forneceram os arquivos dos contracheques solicitados. Além disso, 48% negaram indevidamente, alegando atendimento à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e 30% por trabalho adicional para cruzamento de dados.

Neste relatório, buscamos demonstrar caminhos para adoção das melhores práticas para o aprimoramento dos esforços de transparência realizados pelos entes até o momento. Dessa maneira, Transparência Brasil e República.org recomendam aos executivos dos entes subnacionais:

- A publicação mensal dos contracheques em até 30 dias do pagamento nos portais de transparência, em **arquivos de formato tabular, aberto e disponíveis para *download* a partir de URLs que seguem boas práticas e por acesso direto via API;**
- A publicação de contracheques mensais que contenham, no mínimo, **os servidores da administração pública direta** sob sua gestão e, idealmente, os da administração indireta;
- A **ampliação das informações cadastrais para cada servidor**, tanto em relação a identificação individual como também a granularidade de dados funcionais e de remuneração;
- A adoção de **modelo de contracheque discriminado por rubrica**, como o da **Prefeitura Municipal de Vitória**, que apresenta detalhamento específico de cada verba ou desconto incidente no contracheque de cada servidor.

ÍNDICE

Introdução	5
Metodologia	8
Dimensão de facilidade de acesso a informações	9
Dimensão de completude de informações disponíveis	15
Cálculo do Índice de Transparência das Remunerações	22
Índice de Transparência das Remunerações	24
Melhores e piores práticas de publicidade de dados	28
Modelos de contracheques disponíveis para download direto	28
Acesso e documentação de APIs	29
Entaves à transparência das remunerações	31
Obstáculos na transparência ativa	31
Filtros de dados pré-definidos e obrigatórios	31
Arquivos para download com menos informações que os painéis	32
Arquivos para download não tabulares e proprietários	33
Portais e APIs desatualizados	34
Transparência passiva, uma tragédia a parte	34
Conclusão e recomendações	42

Introdução

A transparência das remunerações do serviço público é pilar básico do controle social do gasto público. A decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário com Agravo nº 652777 em 2015, que se tornou o Tema de Repercussão Geral 483, consolidou a legitimidade da publicação das remunerações de servidores da administração pública de maneira individualizada e nominal.

O entendimento que embasa a decisão resguarda a prevalência do princípio da publicidade e da transparência sobre quaisquer restrições de acesso a essas informações. Em seu voto, o ministro relator Teori Zavascki retoma e reforça os argumentos apresentados pelo ministro Ayres Britto em voto proferido no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902, em 2011, sobre o mesmo tema, no qual diz:

“Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. [...] não cabe sequer falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§ 6º do art. 37).

E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, [...] é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. Estado que somente por explícita enunciação legal rimada com a Constituição é que deixa de atuar no espaço da transparência ou visibilidade dos seus atos, mormente os respeitantes àquelas rubricas necessariamente enfeixadas na lei orçamentária anual, como é o caso das receitas e despesas públicas. Não sendo por outra razão que os atentados a tal lei orçamentária são tipificados pela Constituição como “crimes de responsabilidade” (inciso VI do art. 85).

[...]

Por tudo quanto posto, a negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.”

A forma pela qual a transparência de remunerações precisaria se materializar, contudo, ainda não foi consolidada da mesma maneira para todos os entes da administração pública. Assim, encontramos uma multiplicidade de modelos de contracheques de servidores para cada órgão e ente, com diferentes níveis de transparência, facilidade de acesso e completude de informações.

O [Radar Nacional de Transparência Pública](#) da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), criado no contexto do Programa Nacional da Transparência Pública, é uma iniciativa que tem contribuído para a abertura de informações nos portais eletrônicos do setor público, promovendo uma avaliação holística das condições de transparência que também engloba os dados de recursos humanos. Contudo, persiste a necessidade de aprofundamento na temática da qualidade dos dados de remunerações do serviço público, como forma de ampliar o conhecimento qualificado e o controle social sobre o orçamento público.

O objetivo deste relatório, realizado com apoio da República.org, é o de compreender e avaliar as condições de publicidade e transparência específicas das informações de remuneração do setor público em estados e municípios. A análise engloba os executivos das 27 unidades federativas (compreendendo executivos estaduais e do Distrito Federal), e as prefeituras municipais das 26 capitais estaduais brasileiras.

Buscamos entender se os portais de transparência, os portais de dados abertos e as APIs mantidas pelos executivos subnacionais desses entes possibilitam o acesso facilitado e adequado aos dados de remuneração de seus servidores, e se sua publicação tem sido realizada com qualidade em termos de completude das informações, isto é, se constam informações de contracheques dos servidores de todos órgãos da administração pública direta e se há granularidade e detalhamento das informações cadastrais e dos pagamentos realizados a cada servidor.

A avaliação culmina no Índice de Transparência de Remunerações para os entes subnacionais. Esse esforço busca determinar se a transparência dos contracheques, na forma em que cada ente os disponibiliza hoje, se adequa às necessidades do controle social para viabilizar tanto a fiscalização sobre os recursos públicos empregados para estes fins, como realizado de forma pioneira pela Transparência Brasil no projeto [DadosJusBr](#) para os contracheques do sistema de Justiça, quanto a condução de pesquisas e análises voltadas à avaliação da gestão de recursos humanos no setor público, como informado pela trajetória da República.org e seu [Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público](#).

Metodologia

O objeto desta análise é a transparência das remunerações de servidores públicos do Poder Executivo dos estados, Distrito Federal e capitais estaduais, totalizando 53 entes. O primeiro passo para viabilizá-la foi a coleta dos contracheques unificados – em outras palavras, contracheques que contenham dados dos servidores de todos os órgãos para cada ente – correspondentes a todos os meses de 2024 nos portais de transparência, portais de dados abertos e de Interface de Programação de Aplicações (API) disponibilizados por cada ente. A coleta restringiu-se aos arquivos relativos à administração direta, porém alguns entes também agregam salários de fundações, empresas públicas e autarquias.

A coleta foi realizada entre agosto e outubro de 2025. O ano de 2024 foi selecionado como referência para que fosse possível analisar as condições de publicação mais recentes para um ano completo, dado que os contracheques de 2025 somente estariam publicados integralmente em 2026. Em apoio ao processo de busca ativa dos contracheques nos portais, foram enviados pedidos de acesso a informação para **todos os entes avaliados**, tanto para concedê-los a oportunidade de complementação das informações já obtidas em transparência ativa, quanto para a obtenção de dados nos casos em que não estivessem disponíveis para *download* no portal sob o formato de contracheque unificado (arquivos mensais que reunissem dados dos servidores de todos os órgãos).

Em seguida, mediante processo cuidadoso de dupla análise e validação, avaliamos a transparência desses contracheques em cada ente a partir de **duas dimensões de análise: a facilidade de acesso e a completude das informações disponíveis**. Cada uma dessas dimensões é composta por três categorias com pontuações próprias. A média das categorias resulta na pontuação de cada dimensão.

Nos casos em que os contracheques somente estivessem disponíveis via pedido LAI, a pontuação de completude foi determinada considerando as informações fornecidas pela via passiva, mas a pontuação de facilidade de acesso foi necessariamente zero. Dessa maneira, conseguimos compreender a capacidade do ente em produzir as informações requeridas, ao mesmo tempo em que

reafirmamos a ausência dessas informações em transparência ativa como fator incontornável para a avaliação global da transparência das remunerações.

Essa análise resultou na construção do **Índice de Transparência das Remunerações**. A pontuação final do Índice de Transparência corresponde à média harmônica¹ das pontuações das duas dimensões. A opção pela média harmônica decorre da necessidade de que o resultado final também considere a disparidade das pontuações para cada dimensão.

Dimensão de facilidade de acesso a informações

A dimensão de facilidade de acesso a informações mensura as condições imediatas de acesso, obtenção e leitura dos dados nos portais de transparência, portais de dados abertos e APIs disponíveis. A intenção desta categoria é verificar se a maneira pela qual o órgão dá publicidade aos contracheques possibilita, dificulta ou mesmo impede a obtenção das informações mensais unificadas de remuneração – e aqui considera-se, inclusive, a viabilidade de obtenção automatizada por máquinas.

Não há transparência efetiva se a disponibilização de dados é frágil e insuficiente, uma vez que isso prejudica o acesso a informação e o controle social, nos termos da LAI:

“Art. 8º

(...) § 3º Os sítios [eletrônicos oficiais] de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: (...)

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; (...)”

¹ A média aritmética simples é a soma de n números dividida por n , e a média harmônica corresponde ao inverso da média aritmética dos inversos de n números. A opção pela média harmônica, em lugar da aritmética, se justifica devido a sua propriedade de considerar o relacionamento recíproco entre as variáveis analisadas, uma vez que penaliza os valores extremos e desbalanceados entre elas.

A obtenção das informações na transparência ativa foi dificultada por obstáculos encontrados na maneira de publicação dos contracheques, que é muito diversa para cada órgão analisado. Esses obstáculos podem ser resumidos em três categorias:

1. Não foram localizados contracheques unificados disponíveis para *download* em transparência ativa ou acessíveis via API;
2. Os arquivos publicados não continham qualquer informação de remuneração;
3. Os portais empregavam filtros de dados que impediam a obtenção de um arquivo de contracheque mensal para o universo de servidores da administração direta do Executivo estadual ou municipal – é o caso, por exemplo, de portais que obrigam a seleção do contracheque por servidor individual ou por órgão, obrigando o *download* e consolidação de até centenas de arquivos para cada ente.

Tanto no primeiro quanto no segundo caso, trata-se de negligência com a disponibilização das informações públicas na transparência ativa. O terceiro caso, contudo, decorre de uma arquitetura problemática dos portais de transparência quanto à experiência do usuário. Nos casos em que a obtenção das informações teria por finalidade a condução de análises agregadas e em maior escala organizacional e temporal – e não a mera consulta de pagamentos a servidores individuais em órgãos específicos –, deixar de disponibilizar contracheques unificados com fácil acesso e *download* direto inviabiliza que a coleta de dados seja realizada de forma simples e em tempo hábil.

Em todas essas situações, a única fonte de dados disponível era a transparência passiva, mediante pedidos de acesso à informação. Para estes casos, entendemos que não há facilidade de acesso, e os órgãos que demandam que o cidadão realize pedidos de informação para obtenção dos contracheques obtêm pontuação nula.

A avaliação quanto à facilidade de acesso divide-se em três categorias:

- A. Obtenção das informações a partir de *download* direto de arquivo;

- B. Obtenção das informações a partir de API;
- C. Formato das informações disponibilizadas.

A tabela a seguir apresenta cada categoria de avaliação da dimensão de facilidade de acesso, bem como seus pesos e respectivas subcategorias, além das pontuações ou penalizações atribuídas em cada uma delas:

Tabela 1. Categorias de avaliação de facilidade de acesso às informações

Categoria	Pontuação	Peso
A. Obtenção via <i>download</i> de arquivo	0-1, soma das subcategorias	1
Extração de dados	1, se facilitada (URL lógica/rastreável e sem filtros impeditivos) 0,5, se dificultada (URL ilógica/não-rastreável e/ou uso de filtros impeditivos) 0, se não houver arquivo baixável	
Requer identificação de usuário	-0,25	
Contém CAPTCHA	-0,25	
B. Obtenção via API	0-1	0,5
Dados de remuneração constam na API	1, se houver dados e a documentação completa da API 0,5, caso haja dados, mas a documentação da API esteja incompleta 0, caso não haja API ou, quando existir, esta não contenha ou retorne dados de remuneração	
C. Formato das informações	0-1, média das subcategorias	1
Dados em formato aberto	0/1	1
Dados em formato tabular	0/1	1
Contracheque uniforme mês a mês	0/1	1

Fonte: Transparência Brasil (elaboração própria).

A categoria (A), referente a obtenção via *download* direto de arquivo, avalia se o ente disponibiliza em seu portal o contracheque unificado mensal em arquivo baixável. A subcategoria “extração de dados” verifica se o *download* é facilitado a partir das estruturas do portal: o ente pontua 1 caso o arquivo possa ser acessado sem o intermédio de filtros impeditivos e apresente uma URL lógica e rastreável, isto é, caso seja possível realizar seu *download* direto pela simples alteração de parâmetros em uma URL padronizada, permitindo o acesso facilitado aos dados de todos os meses e anos disponíveis. A URL utilizada pelo Governo do Estado do Ceará apresenta esse tipo de padronização, como se verifica no exemplo abaixo para o *download* direto do contracheque de jun.2024, com destaque para os parâmetros modificáveis de ano e mês:

https://cearatransparente.ce.gov.br/files/downloads/integration/servers/server_salaries/202406/servidores_202406.csv

Nos casos em que há arquivos de contracheques unificados mensais para *download*, mas que estes não apresentem URL com esse nível de padronização e rastreabilidade, o ente pontua 0,5. Da mesma forma, caso a arquitetura do portal incorpore os parâmetros de mês e ano como filtros que precisam ser selecionados por cliques do usuário em um menu suspenso, por exemplo, para só depois disso gerar uma URL não-rastreável para *download* do arquivo, a pontuação também é 0,5.

Esses casos constituem situações de extração ou raspagem dificultadas. Tanto ao não adotar uma boa prática de nomeação das URLs quanto ao impor filtros de mês e ano prévios para gerar o arquivo buscado, cria-se um impedimento à extração de dados e ao *download* das informações em grande escala. Isso significa um empecilho adicional na transparência e inibe a condução de análises agregadas sobre as remunerações, já que os custos da coleta de dados aumentam significativamente para o cidadão, pesquisador ou agente de controle social.

A pontuação 0 nesta subcategoria é reservada aos casos que apresentem algum dos obstáculos listados inicialmente, como não disponibilizar arquivo de contracheque para *download*, ou disponibilizar um arquivo de contracheque que

não contenha qualquer informação sobre os montantes pagos aos servidores a título de remuneração.

Por fim, a subcategoria ainda incorpora duas penalizações para portais que requerem preenchimento de CAPTCHA para verificação de usuário humano ou que solicitem identificação do usuário, mediante cadastro ou fornecimento de informações pessoais. O ente que apresentar algum desses recursos perderá 0,25 pontos por cada um. Ambas as situações constituem más práticas para a transparência pública, impõem opacidade e prejudicam o acesso programático aos dados. O uso de CAPTCHA, por exemplo, inviabiliza a utilização de coletores automáticos programados para baixar os dados disponíveis, o que novamente impõe custos altíssimos para a coleta.

A identificação do usuário, por sua vez, é uma prática completamente refratária à LAI, já que o propósito da transparência ativa é a abertura das informações de interesse público ao cidadão de maneira ampla. Mesmo na transparência passiva, essas informações devem ser fornecidas integralmente ao cidadão, ainda que este as solicite de forma anônima, sendo igualmente vedado exigir documento que impeça a solicitação ou a motivação para o requerimento.

A categoria (B) verifica a disponibilidade dos dados mensais de remuneração, para todos os órgãos do ente, em sua API. Pontua-se 1 caso os dados estejam publicados na API e sua documentação seja completa; 0,5, caso os dados estejam publicados mas a documentação disponível esteja incompleta; e 0, caso não haja API ou, se houver, esta não contenha ou não retorne dados de remuneração dos servidores no momento da consulta.

A última categoria (C) refere-se ao formato das informações disponibilizadas e é calculada pela média aritmética simples das subcategorias. A primeira subcategoria verifica se os dados estão publicados em formato aberto, pontuando 1 caso estejam e 0 se não estiverem. A Transparência Brasil e a República.org entendem dados abertos como informações publicadas em formatos não-proprietários e legíveis por máquina, equivalentes às 3 estrelas no sistema [5-Star Open Data](#), desenvolvido por Tim Berners-Lee.

A subcategoria de dados tabulares verifica se as informações de remunerações são apresentadas no formato estrito de tabela estruturada, com linhas que representam registros observacionais e colunas que representam variáveis, e em que cada dado corresponde a uma coordenada específica de linha e coluna. Entendemos que as planilhas em formatos tabulares estritos, sem múltiplos cabeçalhos, células aglutinadas ou mescladas, constituem o melhor modelo para apresentação de dados de contracheques. Os arquivos que seguem essa estrutura pontuam 1, caso contrário, pontuam 0. Os dados obtidos por API, por sua vez, não pontuam nessa categoria, uma vez que não são dados de estrutura tabular estrita, demandando trabalho posterior para consolidá-los nesse formato.

Por último, a subcategoria “contracheque uniforme mês a mês” avalia se a estrutura dos contracheques publicados pelo ente para o ano de 2024 mantém uma padronização uniforme de um mês para o outro quanto às informações apresentadas. Em outras palavras, avalia-se se não houve transformações na própria estrutura das planilhas ao longo do ano, como a adição, remoção ou transformação de colunas inteiras – o que significa uma alteração das variáveis apresentadas. No caso das APIs, verificamos se havia alteração na quantidade de variáveis incluídas na base de dados disponibilizada para cada mês.

A constância no formato é importante para fins de análise das informações tanto a nível técnico, pois viabiliza que todas as bases estejam sujeitas ao mesmo tratamento de dados, quanto a nível conceitual, já que a inclusão, remoção ou transformação das colunas da planilha de um mês para o outro (ou de variáveis no banco de dados) demandaria um trabalho muito maior na compreensão das informações disponibilizadas. A verificação de uniformidade foi realizada por amostragem, avaliando a estrutura das planilhas e bases de janeiro, junho e dezembro de 2024, para cada ente.

Com base nas três categorias listadas, o cálculo do índice de facilidade é realizado da seguinte forma, como média ponderada:

$$\text{Índice de Facilidade} = \frac{(A+(B*0,5)+C)}{2,5}$$

Optou-se por atribuir peso menor à categoria (B), referente à obtenção via API, uma vez que entendemos que a utilização de APIs só pode ser realizada por usuários com capacidades técnicas avançadas, já que necessita de conhecimentos sobre acesso programático e tratamentos de dados em formatos .json ou .xml. Dessa forma, comparativamente, a disponibilização de arquivos para *download* direto seria mais acessível e relevante para o usuário médio. Ainda assim, a implementação de APIs nas infraestruturas de transparência pública significa um grande avanço em termos de abertura de dados, principalmente para viabilizar as análises de dados em grande escala – o que justifica a presença dessa dimensão de classificação nesta análise.

Dimensão de completude de informações disponíveis

A dimensão de completude de informações avalia o quão completa é a prestação de contas e o preenchimento de dados essenciais nos contracheques mês a mês. Assim, verifica-se a presença ou ausência de um rol de informações mínimo necessário para que o contracheque seja considerado completo e inteligível. No caso desta avaliação, foram considerados somente os contracheques publicados para todos os meses de 2024, ano de referência deste estudo.

Não há, no ordenamento jurídico brasileiro, uma norma de abrangência nacional e que discipline diretamente e de maneira inequívoca a divulgação de salários do funcionalismo público em todos os poderes e níveis federativos. É razoável interpretar, contudo, que esses dados integram o rol de informações listado nos itens do artigo 7º da LAI, que determina:

“Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos”

A Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), no inciso VII do parágrafo 2º de seu artigo 29, determinou a obrigação de divulgação de dados de remunerações e vínculos profissionais mantidos por servidores e empregados públicos a nível federal, de forma nominal e identificável. Apesar de representar um modelo importante de divulgação de remunerações, essa legislação não se aplica aos entes subnacionais que não a regulamentaram.

De todo modo, a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário com Agravo nº 652777, convertida no [Tema de Repercussão Geral 483](#), de 2015, já consolidou como legítima a publicação dos nomes de servidores e do montante de seus vencimentos e vantagens pecuniárias em toda a administração pública, haja vista que se tratam de informações de interesse público, de forma que os princípios da publicidade e da transparência devam prevalecer sobre qualquer tentativa de restrição ao acesso.

A ausência de uma norma de abrangência nacional para disciplinar a divulgação das remunerações dos servidores de entes subnacionais, contudo, significa que as decisões sobre a operacionalização dessa transparência ficam a cargo de cada ente. Dessa maneira, ao coletar as informações a partir dos portais de transparência, dados abertos, ou das APIs, é inevitável encontrar diferentes modelos de contracheques, com práticas de detalhamento e granularidade muito distintas e que atrapalham a interoperabilidade de dados, bem como a condução de qualquer análise agregada e comparativa. No fim das contas, as bases mantidas por cada um dos entes são muito particulares, e a tradução dessas informações em uma linguagem comum para a fiscalização torna-se um grande desafio para o controle social.

O que fundamenta a presente análise é exatamente a proposição de um modelo de boas práticas em divulgação de contracheques que contribua para a superação desse desafio. Os critérios para avaliação de completude apresentados aqui se assentam tanto nas interpretações da legislação e jurisprudência mobilizadas acima quanto na metodologia, expertise e trajetória da Transparência Brasil no controle social de supersalários a partir do projeto DadosJusBr, que analisa dados de remuneração de membros do sistema de Justiça brasileiro. Ademais, toda a metodologia deste estudo foi construída em

parceria com a República.org, organização que é referência em gestão de pessoas no serviço público do país.

A avaliação quanto à completude de informações divide-se em três categorias:

- A. Disponibilidade de dados
- B. Completude cadastral
- C. Completude remuneratória

A tabela a seguir apresenta cada categoria de avaliação da dimensão de facilidade de acesso, bem como seus pesos e respectivas subcategorias, além das pontuações ou penalizações atribuídas em cada uma delas:

Tabela 2. Categorias de avaliação de completude de informações disponíveis

Categoria	Pontuação	Peso
A. Disponibilidade de dados	0-1, média das subcategorias	1
Antiguidade dos contracheques	0-1, por ano anterior a 2025 publicado	1
Publicação mensal completa (ref.: 2024)	0-1, $\frac{1}{12}$ por mês publicado	1
	1, se há dicionário de dados completo	
Dicionário de dados	0,5, se há dicionário de dados parcial	1
	0, se não há dicionário de dados localizável	
B. Completude cadastral	0-1, média ponderada das subcategorias	1
Identificação do servidor	0-1, média dos itens	1
Nome	0/1	1
CPF	0/1	1
Matrícula ou ID	0/1	1
Situação funcional	0-1, média dos itens	1
Distingue ativos e	0/1	1

	inativos		
	Regime ou vínculo de contratação	0/1	1
Local de exercício		0-1, média dos itens	1
	Órgão	0/1	1
	Lotação/unidade	0/1	1
Cargo e função		0-1, média dos itens	1
	Cargo do servidor	0/1	1
	Cargo comissionado/ função gratificada	0/1	1
Informações adicionais		0-1, média dos itens	0,5
	Carga horária	0/1	1
	Data de ingresso	0/1	1
C. Completude remuneratória		0-1, média das subcategorias	1
Vencimento base		1, se houver coluna com o montante recebido de vencimento base; 0, se não houver	1
Benefícios		0-1, soma dos itens	1
	Benefícios constam no contracheque	0,5, se houver coluna sobre benefícios, ainda que agregados; 0, se não houver	
	Indenizações	0,25, se houver coluna específica para verbas indenizatórias, ainda que agregadas; 0, se não houver	
	Vantagens pessoais/eventuais	0,25, se houver coluna específica para vantagens pessoais/eventuais, ainda que agregadas; 0, se não houver	

Sem férias	-0,125, caso não haja informações de pagamentos de férias	
Sem 13º/gratificação natalina	-0,125, caso não haja informações de pagamentos de 13º/gratificação natalina	
Sem diária	-0,125, caso não haja informações de pagamentos de diárias	
Descontos	0-1, soma dos itens	1
Descontos constam no contracheque	0,5, se houver coluna sobre descontos, ainda que agregada; 0, se não houver	
Abate-teto	$\frac{1}{6}$, se houver coluna específica para o abate-teto; 0, se não houver	
Previdência	$\frac{1}{6}$, se houver coluna específica para descontos de previdência; 0, se não houver	
Imposto de renda	$\frac{1}{6}$, se houver coluna específica para descontos de imposto de renda; 0, se não houver	

Fonte: Transparência Brasil (elaboração própria).

A categoria (A), de disponibilidade de dados, avalia a completude na publicação tempestiva dos contracheques e dos respectivos dicionários de dados. Sua pontuação final corresponde à média aritmética simples das subcategorias. A subcategoria da antiguidade dos dados verifica quantos anos retroativos possuem contracheques publicados no portal. O órgão pontua por ano anterior a 2025, até 2015, para o qual haja dados publicados em todos os meses.

A subcategoria de pontuação mensal completa refere-se a publicação de todos os contracheques para um dado ano. Neste caso, tomamos o ano completo de 2024 como referência, uma vez que os contracheques de 2025 ainda não foram completados até a conclusão do estudo. Cada mês publicado em 2024 pontua $\frac{1}{12}$.

A subcategoria de dicionário de dados verifica a existência dessa documentação como instrumento para a compreensão dos contracheques, seja na forma de um arquivo dedicado ou de uma seção específica no portal de transparência. O dicionário de dados é o documento que contém a descrição dos elementos apresentados em uma base de dados, como o nome de cada variável, sua descrição, natureza, e o universo de valores que cada uma delas poderia assumir. Entende-se que se trata de uma informação essencial para a devida transparência, inteligibilidade e comparabilidade dos pagamentos realizados aos servidores, uma vez que os termos utilizados para cada tipo de remuneração ou verba adicional tendem a mudar completamente de um órgão para o outro e, por vezes, até mesmo dentro de um mesmo órgão.

Além disso, existem entendimentos particulares à cada ente da administração pública sobre termos que aparentam ser razoavelmente consolidados – como é o caso das descrições de cargos, funções, órgãos, lotação, unidade, dos vínculos ou regimes de contratação, e mesmo da situação funcional dos servidores de maneira ampla. Assim, o dicionário de dados se torna instrumento fundamental para compatibilizar e tornar possível a comparação das informações entre diferentes órgãos e entes.

A categoria (B), por sua vez, avalia a completude de dados cadastrais apresentados nos contracheques, com pontuação final correspondente à média ponderada² das subcategorias. Nesse caso, as subcategorias são compostas de diferentes itens, para os quais verificamos sua presença ou ausência nos contracheques sob a forma de colunas específicas.

A subcategoria de “identificação” avalia a presença dos seguintes itens: “nome”, “CPF” e “número de matrícula e/ou ID do servidor”. Os itens são pontuados de forma binária, e a pontuação final da subcategoria é a média destas pontuações. Entendemos que estas três informações são fundamentais não somente para a identificação direta do servidor e seus pagamentos, mas para viabilizar a

² A média aritmética ponderada é calculada pela razão da soma de n números com pesos variáveis, pela soma dos pesos atribuídos a cada n . Optamos pela média ponderada, nesse caso, pois algumas informações cadastrais (como carga horária e data de ingresso) teriam menor importância relativa do que outras (como nome e CPF), de acordo com nossos objetivos quanto ao controle social do poder público, sem prejuízo de outras circunstâncias nas quais essas informações adquirem maior importância.

individualização adequada das remunerações durante análises agregadas sobre os pagamentos. São informações que permitem, por exemplo, a realização de cálculos de salário médio, evolução salarial ao longo do tempo e comparação salarial entre cargos, carreiras, órgãos e entes diferentes. Além de sua importância analítica, são essenciais para a prestação de contas adequada sobre a destinação de recursos do erário.

Da mesma forma, as subcategorias de “situação funcional”, “local de exercício” e “cargo e função” são igualmente essenciais para a avaliação dos pagamentos realizados para cada tipo de vínculo, cargo e órgão, permitindo a comparação das condições de remuneração no serviço público. Essas informações são necessárias para avaliar a efetividade das políticas de gestão de pessoas, bem como analisar desigualdades e injustiças nas diferentes estruturas salariais para diferentes funções. Em cada subcategoria, a pontuação final corresponde à média aritmética simples das pontuações de cada item, também binárias.

A subcategoria de “informações adicionais” contempla a presença das informações de “carga horária” e “data de admissão”, sendo a pontuação final a média aritmética simples das pontuações binárias destes itens. Estas informações são, de fato, essenciais para a gestão de pessoas interna a cada órgão, e também fornecem subsídios para análises e interpretações adicionais dos pagamentos realizados aos servidores. Contudo, consideramos que são comparativamente menos relevantes que às demais, para fins de controle social, de forma que o peso da pontuação final desta subcategoria na dimensão de completude é apenas 0,5.

Por último, a categoria (C) avalia efetivamente a completude das informações de remuneração presentes no contracheque, e sua pontuação final corresponde à média simples das subcategorias. A subcategoria “vencimento base” verifica se existe uma coluna específica no contracheque para o vencimento bruto e básico do cargo ocupado, sem nenhum adicional. Essa informação não pode ser confundida com informações como “remuneração bruta” ou “remuneração líquida”, que geralmente correspondem à soma do vencimento base com outras verbas remuneratórias adicionais (tanto sem ou com descontos) e representam uma informação menos transparente sobre os pagamentos. Nesse caso, a pontuação é binária, verificando a simples presença ou ausência do dado.

A subcategoria de benefícios contém itens que avaliam a desagregação concedida no contracheque a todos os recebimentos adicionais dos servidores. Sua pontuação final corresponde à soma das pontuações dos itens, e varia entre 0 e 1. O item "benefícios constam no contracheque" verifica apenas se existe uma coluna dedicada aos benefícios – mesmo que seja uma informação totalmente agregada – e vale 0,5 ponto.

O outro 0,5 ponto se divide em dois itens: "indenizações", que confere 0,25 para a existência de uma coluna dedicada sobre verbas indenizatórias; e "vantagens pessoais/eventuais", que confere 0,25 para uma coluna dedicada sobre essas verbas remuneratórias. Por fim, a subcategoria inclui três penalizações de -0,125 para ausência de informações sobre pagamentos de férias, 13º salário (ou gratificação natalina), e diárias – verbas que podem tanto estar incluídas no contracheque sob a forma de colunas específicas ou ser publicadas em planilhas específicas.

A última subcategoria na completude remuneratória trata dos descontos presentes no contracheque e seu nível de desagregação. Sua pontuação final é a soma das pontuações de seus itens, e varia entre 0 e 1. Como no caso dos benefícios, o item "descontos constam no contracheque" verifica apenas se existe uma coluna dedicada aos descontos, mesmo que a informação esteja agregada, e perfaz 0,5 da pontuação. Os itens "abate-teto", "previdência" e "imposto de renda" verificam a presença de coluna dedicada a essas informações. Caso presentes, o ente pontua $\frac{1}{3}$ por item.

Com base nas três categorias listadas, o cálculo do índice de completude é realizado da seguinte forma, como média aritmética simples:

$$\text{Índice de Completude} = \frac{(A+B+C)}{3}$$

Cálculo do Índice de Transparência das Remunerações

A partir dos resultados obtidos nos índices para as dimensões de facilidade de acesso e de completude de informações, realizamos o cálculo do Índice de

Transparência das Remunerações. A pontuação final do Índice corresponde à média harmônica das pontuações obtidas nas duas dimensões:

$$\text{Índice de Transparência} = I_{\text{Transparência}} = 2 * \left(\frac{I_{\text{Facilidade}} + I_{\text{Compleitude}}}{I_{\text{Facilidade}} * I_{\text{Compleitude}}} \right)$$

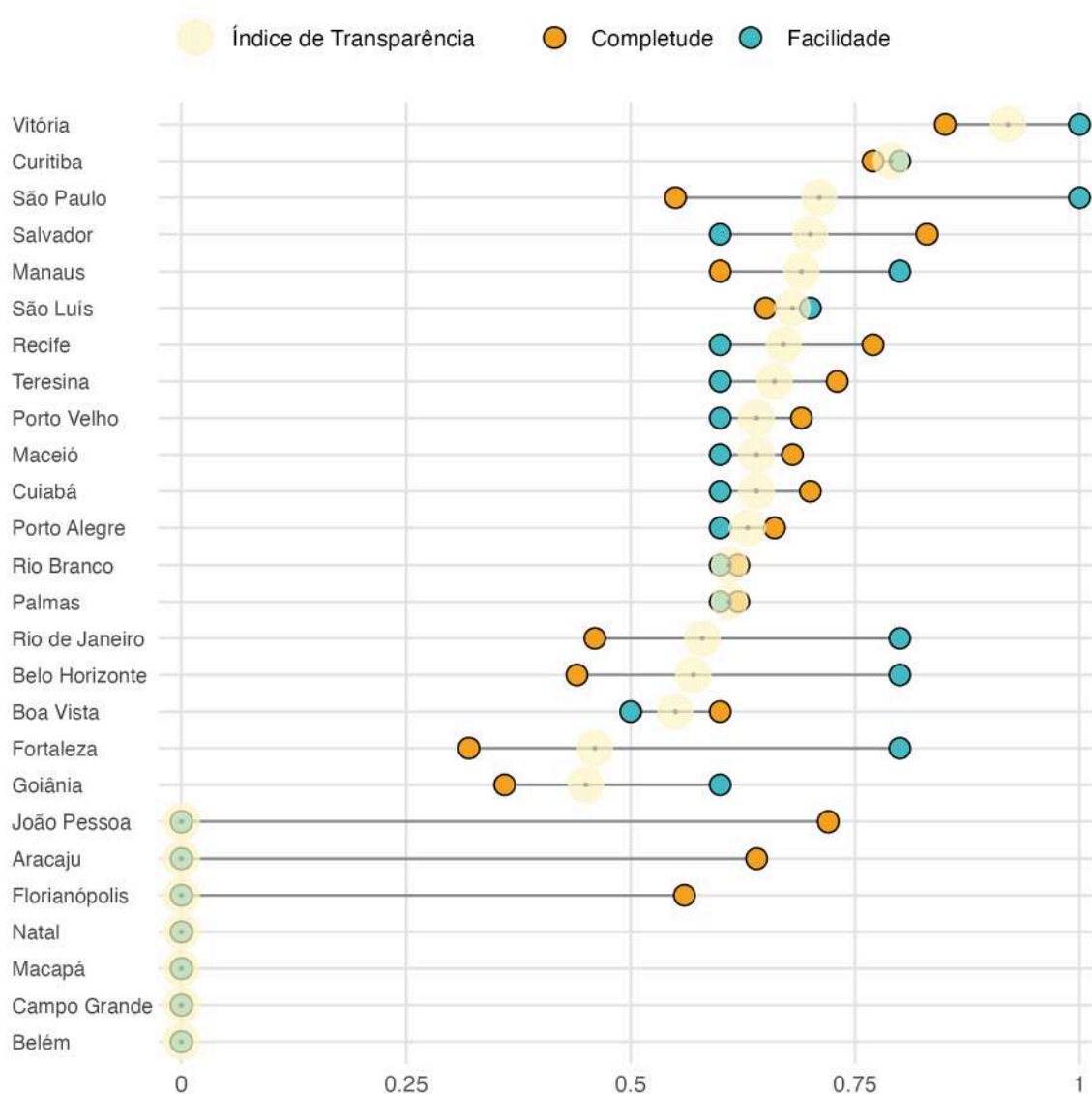
Utilizamos a média harmônica dado o fato de que as dimensões são mutuamente dependentes, e dada a necessidade de que o resultado final também leve em consideração o peso da disparidade das pontuações para cada dimensão. Assim, a título de exemplo, o ente A que pontuar 0,2 na dimensão de facilidade e 0,8 na dimensão de completude obterá uma nota final menor do que o ente B que pontuar 0,4 e 0,6 – as notas finais seriam, respectivamente, 0,32 para o ente A e 0,48 para o ente B.

Os entes que obtiverem pontuação 0 em qualquer uma das duas dimensões automaticamente pontuarão 0 no Índice de Transparência, uma vez que a média harmônica, nesse caso, por definição é 0. Conceitualmente, justificamos essa escolha pela indissociabilidade das duas dimensões: de nada adiantaria obter a nota máxima na facilidade de acesso se o *download* retornasse apenas arquivos vazios, nem obter nota máxima de completude de informações caso não seja efetivamente possível ao usuário acessar contracheques em arquivos completos, consolidados e unificados.

Índice de Transparência das Remunerações

Abaixo, os gráficos 1 e 2 ilustram, respectivamente, a pontuação do Índice de Transparência para as prefeituras municipais das capitais e para o governo do Distrito Federal e dos executivos estaduais brasileiros. A pontuação do Índice varia entre 0 e 1, e corresponde à média harmônica das pontuações obtidas nas dimensões de completude e facilidade de acesso a informações disponíveis.

Gráfico 1. Índice de Transparência das Remunerações – Prefeituras das Capitais



Fonte: Transparência Brasil (elaboração própria)

No caso das prefeituras municipais das 26 capitais analisadas, 17 delas (65%) obtiveram pontuação acima de 0,5. Contudo, apenas Vitória (ES), Curitiba (PR) e São Paulo (SP) pontuaram acima de 0,7. As duas primeiras capitais atingiram o último quartil, e Vitória foi a campeã, pontuando 0,92. Curitiba, em segundo lugar no ranking, obteve pontuação de 0,79. A Prefeitura de São Paulo, com o terceiro lugar, chama atenção pela pontuação máxima em facilidade de acesso, porém perde pontos na completude dos dados publicados, pontuando apenas 0,55 nesta dimensão.

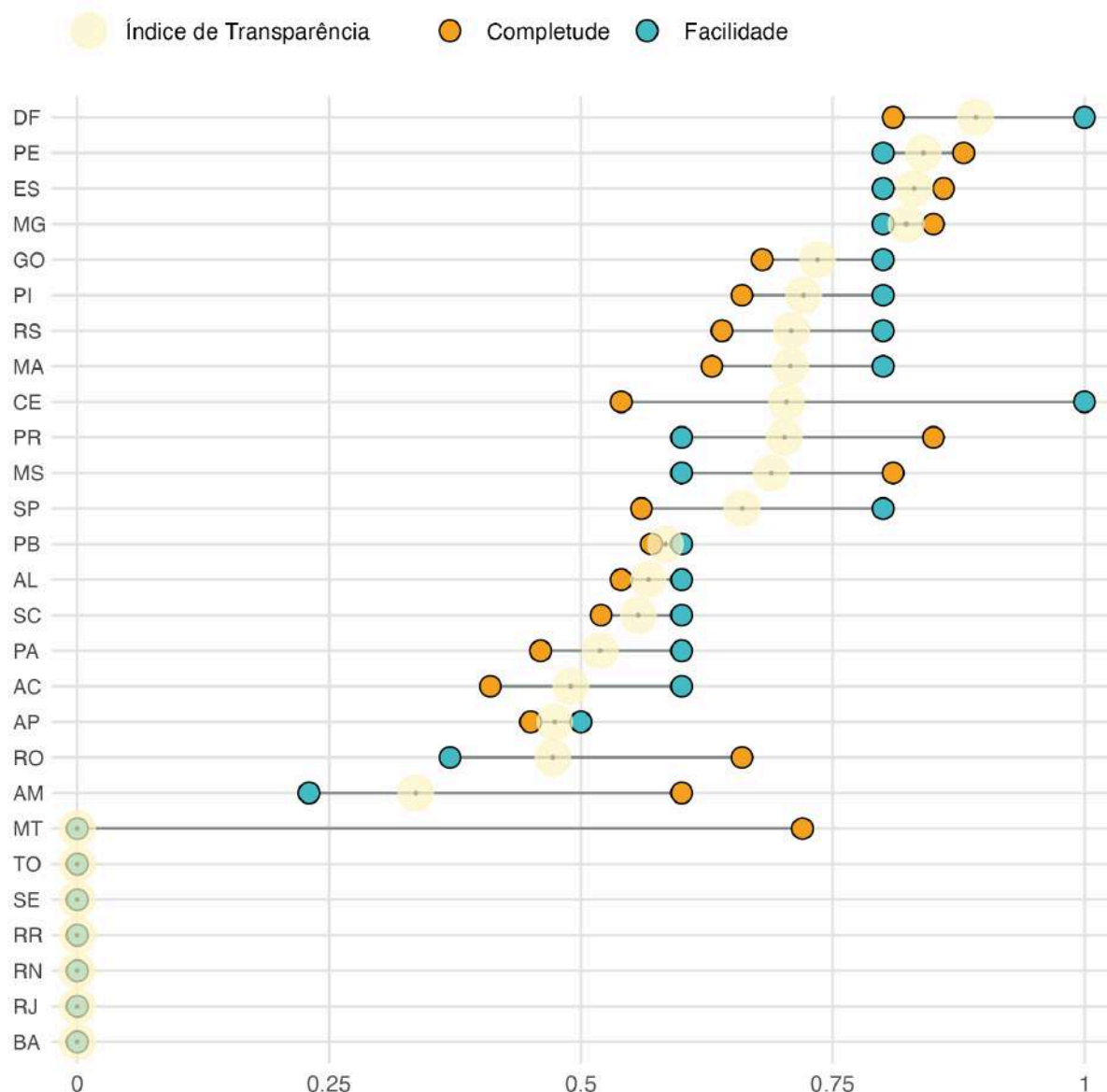
Entre as prefeituras, 27% obtiveram pontuação final nula no Índice de Transparência. Isso compreende sete casos: Aracaju (SE), Belém (PA), Campo Grande (MS), Florianópolis (SC), João Pessoa (PB), Macapá (AP) e Natal (RN). Nesses casos, apenas Aracaju, Florianópolis e João Pessoa chegaram a obter pontuação na dimensão de completude, a partir dos arquivos fornecidos via transparência passiva (LAI): pontuaram, respectivamente, 0,72, 0,56 e 0,64. Contudo, obtiveram pontuação 0 na dimensão de facilidade de acesso às informações, já que esta avalia exclusivamente as condições para obtenção dos dados nos portais de transparência ativa dos entes. Como o Índice é calculado pela média harmônica, zerar a pontuação de uma das dimensões torna o resultado final igualmente nulo.

O caso de Florianópolis chama atenção, em particular, pela incompletude dos dados fornecidos na transparência ativa e no pedido de acesso a informação. No portal de transparência, não é possível baixar contracheques mensais para o universo de servidores da capital, apenas acessar a remuneração individual de cada servidor. Na API do portal, foram encontrados somente os contracheques referentes aos servidores da Câmara Municipal.

Ainda que os vencimentos destes servidores estejam vinculados ao orçamento do Executivo municipal e devam estar incluídos na prestação de contas do município, os dados de interesse para este relatório eram, principalmente, as remunerações dos servidores da administração direta do Executivo municipal – e não havia nenhuma informação acessível sobre os vencimentos destes no portal da capital catarinense. Ao solicitar via LAI, os dados fornecidos eram igualmente falhos na completude temporal: foram enviados somente os contracheques de janeiro a maio de 2024.

Nos casos das prefeituras de **Belém, Campo Grande, Macapá e Natal**, não foi possível obter contracheques baixáveis e completos, contendo remuneração dos servidores, por transparência ativa. As informações também não foram concedidas nas respostas aos pedidos de acesso a informação realizados.

Gráfico 2. Índice de Transparência das Remunerações - Unidades Federativas



Fonte: Transparência Brasil (elaboração própria)

Para os executivos das 27 unidades federativas, 16 deles (59%) obtiveram pontuação acima de 0,5. Quatro governos se destacam no topo do ranking: em primeiro lugar, o do Distrito Federal, com pontuação de 0,89; em segundo, de Pernambuco, com 0,84; terceiro e quarto lugares ficaram com Espírito Santo e Minas Gerais, que pontuaram, respectivamente, 0,83 e 0,82.

Ocupando o nono lugar, o governo do Ceará se destaca por ter obtido pontuação máxima em facilidade de acesso, mas que não foi acompanhada pelo mesmo esforço na completude das remunerações publicadas, dimensão para a qual pontuou apenas 0,54. Esse padrão se repete para a maioria dos entes que obtiveram pontuação não-nula no Índice: **em 65% dos casos, a pontuação de completude foi menor que a de facilidade.**

Em contrapartida, Paraná e Mato Grosso do Sul destacam-se na completude de informações, ambos com pontuações acima de 0,8. Contudo, também pontuaram apenas 0,6 na facilidade de acesso aos dados, o que prejudicou seu resultado final. O caso do Mato Grosso é similar: o ente pontuou 0 na dimensão de facilidade de acesso por conta de entraves à obtenção das informações na transparência ativa e, assim, obteve 0 na pontuação final do Índice. Contudo, ao ser provocado via LAI, concedeu informações de contracheque que conseguiram obter 0,72 na avaliação de completude.

Por fim, **cabe ressaltar que 26% dos entes obtiveram pontuação nula.** Além do Mato Grosso, já citado, os governos da Bahia, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins apresentaram condições insuficientes de transparência de remunerações, inviabilizando a própria coleta e, dessa forma, a análise posterior da completude de seus contracheques, apesar dos esforços despendidos.

Diferentemente do Mato Grosso, esses últimos seis estados também não forneceram dados relevantes em resposta aos pedidos de acesso à informação. Na verdade, 5 deles (83%) nem mesmo responderam ao pedido enviado. O único que efetivamente respondeu – o estado de Roraima – negou-se a conceder as informações, alegando violação à LGPD.

Melhores e piores práticas de publicidade de dados

No Índice de Transparência, a dimensão de completude avalia a presença de informações mínimas sobre os vencimentos, benefícios e descontos percebidos mensalmente pelos servidores da administração pública. Contudo, existem inúmeras maneiras diferentes de apresentar essas mesmas informações, fator que não é capturado de maneira específica pela pontuação. Ao longo da coleta dos arquivos de contracheques na transparência ativa, foram identificadas boas e más práticas de publicização dos dados.

Modelos de contracheques disponíveis para *download* direto

Entre os contracheques obtidos via *download* direto, o modelo adotado pela Prefeitura de Vitória apresenta o maior nível de detalhamento dos dados. Nele, constam colunas específicas para diversos benefícios, como abono permanência, encargos de curso ou concurso, pagamentos retroativos, gratificação por substituição, gratificação por tempo de serviço, adicionais de insalubridade, periculosidade e produtividade, além de outros adicionais também desagregados.

Entre as práticas que limitam a transparência sobre as remunerações nesses casos, estão a publicação de colunas que aglutinam os valores de diferentes benefícios – por vezes até mesmo benefícios de naturezas diferentes e com regras distintas quanto à incidência do teto constitucional –, e a ausência do mês e ano de referência do contracheque entre as colunas de dados – o que foi identificado em 17 dos 35 entes cujas remunerações foram obtidos via *download* direto. Os contracheques da Prefeitura municipal de Belo Horizonte, por exemplo, apresentam apenas uma coluna aglutinada de “remuneração total”, sem qualquer informação sobre a composição dessa remuneração, nem qualquer detalhamento sobre descontos e benefícios.

A falta de completude nas informações cadastrais também representa uma prática comum e muito prejudicial ao controle social. De maneira geral, os contracheques são organizados de forma a reportar informações a nível do vínculo de trabalho – isto é, cada linha representa um cargo específico ocupado por um servidor – ou a nível da pessoa, de forma que vínculos distintos e seus

respectivos pagamentos sejam facilmente identificados como pertencentes a uma única pessoa, nos casos de servidores que exerçam mais de um cargo na administração pública.

Em ambos os modelos, as informações de nome, CPF e ao menos um número identificador adicional – como número de matrícula ou ID do servidor – são cruciais para que seja possível afirmar com total segurança que certas remunerações e benefícios específicos se referem ao contracheque de um único indivíduo. A ausência do CPF parcial é um limitador à identificação dos servidores que possuam mais de um vínculo, como professores que atuam em mais de uma escola. O modelo de contracheque do Pará é um dos exemplos em que o CPF parcial está ausente.

As prefeituras de Belo Horizonte e Teresina ilustram alguns problemas de mau preenchimento dos contracheques. Ambas capitais unem as informações de cargo e função de servidores em uma só coluna, dificultando a compreensão sobre o trabalho específico que desempenham. Além disso, os contracheques de Teresina apresentam informações trocadas entre colunas e a designação genérica de “Administração direta” na coluna da lotação, em lugar de indicar a informação de lotação: o local específico no qual o servidor exerce seu trabalho.

Os contracheques disponibilizados pela Prefeitura de Fortaleza, por sua vez, possuem inconsistências no preenchimento da coluna de cargos dos servidores. Foram encontradas células preenchidas com “inativo” e “disposição sem vínculo”, relativos à situação funcional do servidor, além de termos como “ex-prefeito” e “ex-vereador”, e outros termos genéricos que não descrevem a posição trabalhista ocupada pelo servidor, como “tarefeiro” e “contínuo”.

Acesso e documentação de APIs

Entre os quatro entes cujos contracheques foram obtidos via APIs, por problemas na disponibilização via *download* direto, o melhor exemplo de completude é do Governo do Estado de Rondônia, pois o modelo apresenta todas as rubricas lançadas para cada servidor por mês. Essa formatação permite a identificação completa das verbas concedidas, dentre vários auxílios e descontos, contabilizadas em mais de 500 variações. Neste contracheque

constam, por exemplo, adicionais por qualificação profissional, cargos de chefia e produtividade, além de vantagem pessoal por risco de vida e jeton.

No entanto, o acesso à API de Rondônia foi dificultado devido à incompletude de sua documentação. Para obtenção dos contracheques pela API, deve-se informar os códigos identificadores dos órgãos estaduais, o que não é fornecido pela documentação oficial e, por isso, exigiu a busca desses dados específicos no *frontend* do portal de dados abertos.

O mesmo problema ocorreu no acesso à API do Governo do Estado do Amazonas: devido à ausência dos códigos identificadores dos órgãos estaduais, foi necessário realizar raspagem avançada desses dados no portal de transparência, com simulação de cliques de usuário. O Amazonas é, ainda, um exemplo negativo de inconsistência dos modelos de contracheque disponibilizados, pois a estrutura e o *encoding* dos dados variam entre diferentes órgãos estaduais.

A falha de documentação também foi constatada na tentativa de acesso à interface do portal do Governo do Estado de Roraima. A API do estado requer autenticação do usuário por meio de credenciais, sendo que o nome de usuário e senha fornecidos na documentação oficial estão expirados. Isso impediu o acesso à interface e a obtenção dos contracheques, de forma que Roraima obteve pontuação zero no Índice de Transparência.

Nas APIs disponibilizadas pelos entes, predomina o uso do sistema de repositório de dados Comprehensive Kerbal Archive Network (CKAN) para desenvolvimento das interfaces e portais de dados abertos. Criado pela Open Knowledge International, o *software* é livre, gratuito e permite a criação automática de APIs para acesso a dados tabulares, como os conjuntos de arquivos .csv publicados em portais de dados abertos.

Entraves à transparência das remunerações

Obstáculos na transparência ativa

A maioria dos entes (36) mantém tanto um portal de transparência quanto um portal de dados abertos. Ao longo do processo de obtenção dos contracheques na transparência ativa, foram encontrados obstáculos à coleta de dados em portais de 11 capitais e oito governos estaduais. Na maior parte dos casos (14), não foi possível coletar os contracheques em nenhum dos portais, nem pela API, e o ente recebeu pontuação zero no Índice de Transparência. Nos demais casos, um dos portais do ente impediu a coleta de dados de remunerações, mas foi possível obtê-los no outro portal ou, ainda, via API. Portais ou APIs desatualizados também foram constatados em 14 entes.

Filtros de dados pré-definidos e obrigatórios

Em doze entes, encontramos portais que condicionam a consulta e o *download* dos contracheques à aplicação de filtros pré-definidos e incontornáveis, que chegam a **impedir a obtenção de um arquivo mensal unificado com informações dos servidores de todos os órgãos**. Nesses casos, para construir uma base das remunerações de servidores pagas por um único ente em um dado ano, o usuário precisaria selecionar e baixar manualmente os doze contracheques mensais de cada órgão do ente em questão.

O filtro dos contracheques por órgãos está presente em nove portais: os das capitais Aracaju, Belém, Boa Vista, Florianópolis, Macapá e Natal e dos governos estaduais de Amazonas, Rio Grande do Norte e Sergipe. Além desses entes, Tocantins condiciona o acesso pela seleção de, ao menos, dois filtros entre mês e ano de exercício do contracheque, órgão, nome, matrícula e cargo efetivo do servidor, tornando mais difícil a consulta ou extração dos dados. No caso da Bahia, o usuário deve obrigatoriamente selecionar o tipo de vínculo de servidor, em seguida o cargo exercido e o órgão.

A capital catarinense, além de filtrar os dados por órgão, exhibe apenas o último contracheque individual de cada servidor no portal. Apesar de apresentar

rubricas detalhadas, o painel não disponibiliza o acesso ao histórico das remunerações.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro apresenta o pior caso de filtro obrigatório, solicitando que o usuário indique o CPF ou o nome do servidor público para consultar o contracheque, de forma que os dados são exibidos apenas a nível do indivíduo. Essa arquitetura de publicidade de dados é completamente refratária à transparência pública e à abertura de dados, pois impossibilita a realização de análises sistêmicas sobre o dispêndio de recursos do erário e inibe seu controle social.

Imagem 1. Portal da Transparência do Governo do Rio de Janeiro



Fonte: Reprodução.

Arquivos para *download* com menos informações que os painéis

Os portais de sete entes exibem os valores dos contracheques de seus membros em painéis online, mas o arquivo baixado das remunerações mensais não apresenta colunas de vencimentos, benefícios ou descontos ou estão totalmente vazios de dados. São eles: os governos de Paraíba e Roraima e as prefeituras de Macapá, Curitiba, Fortaleza, João Pessoa e Campo Grande. Por não conterem nenhuma informação sobre os valores recebidos pelos servidores, não consideramos esses arquivos como contracheques válidos.

Adicionalmente, o portal de Campo Grande também bloqueia acessos automatizados.

Imagem 2. Portal da Transparência da Prefeitura de Campo Grande

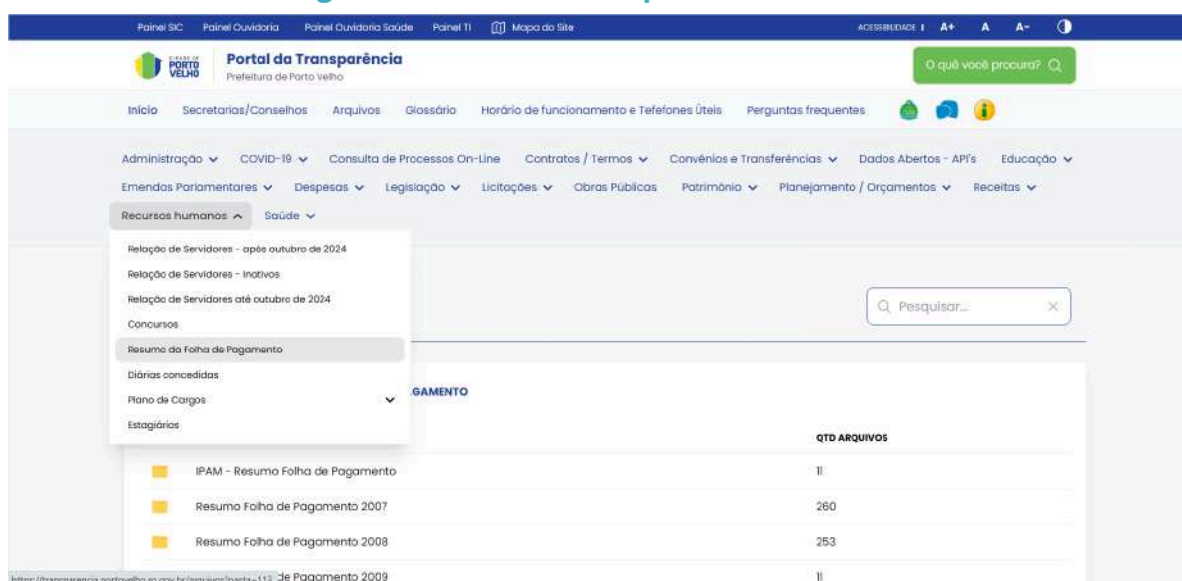


Fonte: Reprodução

Arquivos para *download* não tabulares e proprietários

Porto Velho foi o único ente identificado que disponibiliza apenas resumos dos contracheques mensais em arquivos PDFs, formato que não se configura como dado aberto e não possui estrutura tabular estrita. Isso impede análises sobre os gastos com as remunerações e benefícios concedidos a seus servidores.

Imagem 3. Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Velho



Fonte: Reprodução

A Prefeitura de Vitória disponibiliza o *download* de arquivos de remunerações mensais em diferentes formatos. No entanto, o arquivo em extensão proprietária .xls apresenta mais informações do que o arquivo em formato aberto .csv, cujos nomes das colunas também estavam trocadas.

Portais e APIs desatualizados

Os portais de dados abertos e APIs dos seguintes entes estavam desatualizados ou sem dados de remunerações: os governos estaduais de AL, AP, BA, MA, SC, SE e RN e as prefeituras do Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, João Pessoa e Natal.

Fortaleza apresenta dois conjuntos de dados de remunerações em seu portal de dados abertos, um atualizado até mai.2024 e outro cujo contracheque de jun.2024 estava ausente; a API também estava desatualizada. Foi solicitado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão via Lei de Acesso a Informação (LAI) o envio do contracheque ausente. O órgão respondeu que atualizaria o conjunto de dados, o que não foi atendido até dez.2025.

O portal da transparência do Governo do Estado de Rondônia, por sua vez, fornece contracheques para *download* apenas para os meses de abril, julho e out.2024, mas as remunerações podem ser consultadas individualmente no painel em todos os meses do ano.

Transparência passiva, uma tragédia a parte

Para cada ente, foi feito um pedido LAI solicitando os contracheques, em planilha eletrônica, de seus servidores para cada mês de 2024 contendo 21 colunas de dados, ou na forma mais desagregada possível:

1. Nome do servidor;
2. Situação (ativo ou inativo);
3. Número de matrícula e/ou documento de cadastro de pessoa física;
4. Órgão;
5. Lotação;

6. Cargo;
7. Carreira;
8. Data de ingresso;
9. Carga horária;
10. Regime de contratação;
11. Valor pago para salário base ou subsídio;
12. Valor pago para função ou cargo comissionado;
13. Descritivo da função ou cargo comissionado;
14. Valor pago para férias;
15. Valor pago para gratificação natalina ou 13º salário;
16. Valor pago para indenizações;
17. Valor pago para vantagens eventuais;
18. Valor pago em diárias;
19. Descontos de IRPF;
20. Descontos de abate-teto;
21. Descontos de previdência.

Os pedidos não foram respondidos por 13 entes (24%). Entre os 40 que responderam, apenas 15% atenderam ao pedido e forneceram os arquivos dos contracheques solicitados. Todos os entes que responderam ao pedido, mas não forneceram os arquivos solicitados ou informaram que os dados já estariam em seu portal de transparência, receberam recursos.

Dentre as respostas, 48% dos entes negaram indevidamente a solicitação, alegando atendimento à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e 30% por trabalho adicional para cruzamento de dados.

A Prefeitura de Porto Alegre negou o atendimento alegando trabalho adicional em resposta ao pedido, mas forneceu os arquivos em resposta ao recurso apresentado pela TB. O Governo de Mato Grosso do Sul forneceu os arquivos, mas afirmou, em sua resposta ao pedido, que eventuais informações não fornecidas decorriam de “restrições legais impostas pela LGPD”.

A negativa por alegada proteção a dados pessoais é indevida pois inexistente, na LGPD, a limitação de divulgação das remunerações do funcionalismo, informações essenciais para a prestação de contas da alocação de recursos públicos, nos termos solicitados pela Transparência Brasil. Conforme reforçado no Tema 483 do Supremo Tribunal Federal, os dados de remuneração nominais

são dados públicos, de interesse público, referentes à alocação do orçamento das instituições de Estado e essenciais para sua prestação de contas, e portanto podem ser divulgados com o detalhamento solicitado.

Tampouco as recomendações e protocolos da Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) acerca do tratamento de dados pessoais no poder público indicam quaisquer limites à publicidade dos contracheques por consonância com a LGPD. Muito pelo contrário, a [ANPD entende](#) que possíveis riscos aos titulares de dados da divulgação de dados pessoais presentes nos contracheques, como os CPFs, são mitigados pela supressão parcial do dado, prevalecendo, dessa forma, a transparência e o controle social sobre os recursos públicos.

Como exemplo deste tipo de negativa indevida, nota-se o trâmite interno da Secretaria de Estado e Administração do Governo do Amapá (SEAD-AP) que resultou na negativa ao pedido. Inicialmente, o chefe da Unidade de Análise da SEAD-AP deu [parecer técnico-jurídico](#) favorável ao atendimento do pedido, desde que se preservasse os dados sensíveis de servidores. Sua decisão faz ressalvas à divulgação individual dos números de matrícula e/ou CPFs, entendendo que o nome do servidor já cumpre o princípio da publicidade; e de descontos de IRPF, abate-teto e previdenciário por violar a privacidade do servidor e “não se mostrar indispensável para a transparência salarial”.

A gerente do Núcleo de Legislação de Pessoal da Secretaria também acatou o parecer e o devolveu à Coordenadoria de Gestão de Pessoas. O documento foi, então, encaminhado ao Gabinete do secretário de Estado e Administração. **A decisão final, assinada pelo próprio secretário, ignorou o parecer técnico-jurídico de anonimizar ou suprimir parte dos dados e determinou o não atendimento da solicitação**, alegando estarem no portal de transparência do estado “os dados funcionais e remuneratórios passíveis de divulgação pública”.

No entanto, os contracheques disponibilizados em transparência ativa no portal do Governo do Amapá não apresentam, dentre os dados solicitados pela TB: matrícula do servidor, número identificador único do servidor, tipo de vínculo ou regime de contratação do servidor, cargo comissionado, função gratificada,

vencimento base, detalhamento de descontos, e quaisquer informações sobre benefícios. Os contracheques contêm apenas colunas que aglutinam os valores pagos mensalmente em “Valor Bruto”, “DESCONTO” e “LÍQUIDO”.

Nos casos de negativa por alegação de trabalho adicional, respaldada pelo art. 13 do decreto regulamentador da LAI no estado³, ressalta-se que foram indevidas, pois as negativas embasadas nessa justificativa precisam estar acompanhadas de explicações suficientes sobre os recursos que seriam despendidos para atender ao pedido – como o tipo de tratamento de informações que precisaria ser empregado para análise, interpretação ou consolidação dos dados requisitados no atendimento, bem como a quantidade de horas de trabalho necessárias para realizá-lo frente à quantidade de recursos humanos disponíveis ao órgão. Em nenhum caso de negativa por trabalho adicional essas informações foram fornecidas, mesmo após a apresentação de recurso contestando a ausência do detalhamento na resposta.

As respostas do Governo do Pará aos pedidos ilustram esse tipo de negativa. À primeira solicitação, a Controladoria-Geral do Estado (CGE-PA) alegou não ser possível o atendimento, com base no art. 13 da LAI, pois “demandaria a realização de trabalho adicional significativo” e considerado desproporcional por possivelmente “inviabilizar o desempenho de toda uma unidade administrativa por período significativo”.

Ao recurso apresentado pela Transparência Brasil, o auditor de finanças e controle da CGE-PA reconheceu que “a versão resumida disponível hoje no Portal da Transparência não contempla todos os detalhes solicitados”. Ele alegou impossibilidade de extração dos dados no prazo de resposta ao recurso, e orientou uma nova solicitação após 15 dias – prazo estimado para a solução das questões técnicas de extração dos dados pela CGE – ou, alternativamente, a realização do mesmo pedido à Secretaria de Estado de Planejamento e Administração do Pará (SEPLAD-PA). A SEPLAD-PA, por sua vez, também negou o atendimento por solicitação “desproporcional” e “trabalho adicional”.

³ AMAPÁ. Decreto nº 1956, de 03 de maio de 2019. Regulamenta a Lei nº 2.149, de 14 de março de 2017, que dispõe sobre as normas a serem observadas pela Administração Pública Estadual, com o fim de garantir o acesso à informação previsto no inciso II, do § 7º, do art. 42, da Constituição do Estado do Amapá. *Amapá*, Macapá.

Passados os 15 dias, foi protocolado um novo pedido à CGE-PA, detalhando a negativa da SEPLAD-PA. A CGE-PA então negou a solicitação na 1ª instância, novamente alegando trabalho adicional, e também, na 2ª instância. A decisão pela negativa de 2ª instância foi assinada pelo mesmo auditor do órgão que havia, no primeiro pedido da TB, admitido a pertinência da solicitação e impossibilidade momentânea de extração.

Em sua nova resposta, o auditor argumentou que na primeira solicitação houvera impossibilidade de atendimento por problemas técnicos no acesso aos sistemas das folhas de pagamento e, com o restabelecimento do sistema e a reavaliação do pedido, ele teria constatado que a demanda “implicaria processamento e consolidação de grande volume de dados, o que configuraria trabalho adicional significativo que comprometeria o exercício das demais competências desta unidade”. Assim, decidiu pelo não provimento do recurso, negando o acesso às informações completas dos contracheques.

João Pessoa e Porto Alegre foram os únicos a enviar arquivos de dados com todas as colunas especificadas pela Transparência Brasil, tendo a prefeitura da capital capixaba fornecido os arquivos após recurso à negativa apresentada. Os governos de MT, MS e as prefeituras de Florianópolis e Aracajú também enviaram contracheques via LAI. No caso da capital catarinense, os dados fornecidos estavam incompletos, abrangendo apenas os dados de janeiro a mai.2024.

A tabela abaixo apresenta o atendimento dos pedidos de acesso a informação. Consideramos o pedido “atendido” caso o ente tenha fornecido os arquivos solicitados; “parcialmente atendido” caso tenha informado a localização dos dados no portal de transparência e estes sejam utilizáveis, isto é, contracheques de todos os meses de 2024 com valores das remunerações e baixáveis em arquivos unificados ou acessíveis via API; “não atendido” caso não tenha fornecido arquivos ou caso o portal informado não contivesse dados utilizáveis; e “Não respondeu”, caso não tenha fornecido resposta dentro do prazo de 20 dias previsto na LAI, ou 30 dias caso o ente tenha solicitado prorrogação.

Tabela 3. Atendimento aos pedidos de informação via LAI submetidos aos governos das unidades federativas

	Classificação	Menção à LGPD	Menção a trabalho adicional
Distrito Federal	Parcialmente atendido	Sim	Sim
Estado da Bahia	Não respondeu	-	-
Estado da Paraíba	Parcialmente atendido	Sim	Sim
Estado de Goiás	Parcialmente atendido	Sim	Sim
Estado de Minas Gerais	Parcialmente atendido	Não	Não
Estado de Pernambuco	Parcialmente atendido	Sim	Não
Estado de Rondônia	Não atendido	Sim	Sim
Estado de Roraima	Não atendido	Sim	Não
Estado de Santa Catarina	Parcialmente atendido	Sim	Sim
Estado de São Paulo	Parcialmente atendido	Sim	Sim
Estado do Acre	Não respondeu	-	-
Estado do Alagoas	Parcialmente atendido	Sim	Não
Estado do Amapá	Parcialmente atendido	Sim	Não
Estado do Amazonas	Não atendido	Sim	Não
Estado do Ceará	Parcialmente atendido	Sim	Não
Estado do Espírito Santo	Parcialmente atendido	Não	Não
Estado do Maranhão	Parcialmente atendido	Sim	Sim
Estado do Mato Grosso	Atendido	Não	Não
Estado do Mato Grosso do Sul	Atendido	Sim	Não
Estado do Pará	Parcialmente atendido	Não	Não
Estado do Paraná	Parcialmente atendido	Sim	Não
Estado do Piauí	Não respondeu	-	-
Estado do Rio de Janeiro	Não respondeu	-	-

	Classificação	Menção à LGPD	Menção a trabalho adicional
Estado do Rio Grande do Norte	Não respondeu	-	-
Estado do Rio Grande do Sul	Parcialmente atendido	Sim	Sim
Estado do Sergipe	Não respondeu	-	-
Estado do Tocantins	Não respondeu	-	-

Fonte: Transparência Brasil

Tabela 4. Atendimento aos pedidos de informação via LAI submetidos às prefeituras das 26 capitais brasileiras

	Classificação	Menção à LGPD	Menção a trabalho adicional
Município de Aracaju	Atendido	Não	Não
Município de Belém	Não respondeu	-	-
Município de Belo Horizonte	Parcialmente atendido	Sim	Não
Município de Boa Vista	Não atendido	Sim	Não
Município de Campo Grande	Não atendido	Não	Não
Município de Cuiabá	Não respondeu	-	-
Município de Curitiba	Parcialmente atendido	Sim	Não
Município de Florianópolis	Parcialmente atendido	Não	Não
Município de Fortaleza	Parcialmente atendido	Não	Não
Município de Goiânia	Não respondeu	-	-
Município de João Pessoa	Atendido	Não	Não
Município de Macapá	Não respondeu	-	-
Município de Maceió	Parcialmente atendido	Não	Não
Município de Manaus	Não respondeu	-	-

	Classificação	Menção à LGPD	Menção a trabalho adicional
Município de Natal	Não atendido	Não	Não
Município de Palmas	Parcialmente atendido	Não	Sim
Município de Porto Alegre	Atendido	Não	Sim
Município de Porto Velho	Não atendido	Sim	Não
Município de Recife	Parcialmente atendido	Não	Não
Município de Rio Branco	Não respondeu	-	-
Município de Salvador	Parcialmente atendido	Não	Sim
Município de São Luís	Parcialmente atendido	Não	Não
Município de São Paulo	Parcialmente atendido	Sim	Sim
Município de Teresina	Parcialmente atendido	Não	Não
Município de Vitória	Atendido	Não	Não
Município do Rio de Janeiro	Parcialmente atendido	Não	Sim

Fonte: Transparência Brasil

Conclusão e recomendações

A transparência de remunerações é condição fundamental para que o debate sobre os supersalários e as desigualdades entre carreiras seja realizado da forma mais ampla, qualificada e propositiva possível. Quando esses dados não são disponibilizados em transparência ativa com acesso facilitado e em formatos adequados para processamento por máquina, ou quando são publicados apenas de forma resumida, contendo poucas informações cadastrais e de detalhamento das remunerações, prejudica-se a condução de análises abrangentes que viabilizem o controle social do gasto público.

Além de apresentar as condições de transparência de remunerações dos principais entes subnacionais em termos de dispêndio de recursos, como são as unidades federativas e as capitais estaduais, o Índice de Transparência tem por objetivo demonstrar os caminhos para adoção das melhores práticas, sempre com vistas ao aprimoramento dos esforços realizados pelos entes até agora.

Dessa maneira, a Transparência Brasil e a República.org recomendam aos executivos dos entes subnacionais:

- A publicação dos contracheques mensais em até 30 dias após o pagamento nos portais de transparência, em **arquivos de formato tabular, aberto e disponíveis para download a partir de URLs que seguem boas práticas e por acesso direto via API**;
- A publicação de contracheques mensais que contenham, no mínimo, **todos os servidores da administração pública** direta sob sua gestão e, idealmente, os da administração indireta;
- A **ampliação das informações cadastrais de identificação** incluídas no contracheque de forma a contemplar, no mínimo, o nome, CPF, número de matrícula ou ID único para cada indivíduo, com o objetivo de possibilitar o rastreamento dos pagamentos para uma única pessoa mesmo que ela os receba por vínculos diferentes;
- A **ampliação e adequação do preenchimento das demais informações cadastrais** incluídas no contracheque, de forma a contemplar, no

mínimo, a situação funcional (regime de vínculo ou contratação e distinção de ativos e inativos); o local de exercício (órgão e lotação/unidade); as informações de cargo do servidor (incluindo comissionados) e de funções gratificadas; e as informações adicionais de carga horária e data de ingresso;

- A **ampliação da granularidade dos dados de remuneração para cada servidor**, contemplando, no mínimo, colunas dedicadas para salário base, benefícios remuneratórios, verbas indenizatórias e descontos detalhados – tomando o **contracheque da Prefeitura Municipal de Vitória**, que apresenta detalhamento específico de cada verba ou desconto incidente no contracheque de cada servidor, como modelo de boas práticas.



A Transparência Brasil é uma organização sem fins lucrativos, independente e autônoma fundada em abril de 2000. Sua atuação é reconhecida pelo rigor metodológico com dados para ampliação da qualidade e eficiência do gasto público e promoção de instituições públicas íntegras na democracia brasileira.

República.org

A República.org é uma organização da sociedade civil que, desde 2016, por meio de uma filantropia apartidária, não corporativa e antirracista, se dedica à transformação da cultura de gestão de pessoas no serviço público no Brasil. O que move a República.org é a convicção de que sem serviço público não há democracia.