Judiciário deixa de prestar contas de remuneração de TJs

Março/2022

Índice de Transparência DadosJusBr mostra falhas na prestação de contas de remuneração de magistrados de cortes estaduais a partir de 2019.

TRANSPARÊNCIA BRASIL

CC-BY

Este trabalho está sob a licença CC 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

Março/2022

DIREÇÃO EXECUTIVA

Manoel Galdino

RELATÓRIO

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Juliana Sakai

REDAÇÃO

Bianca Berti

ANÁLISE DE DADOS

Raul Durlo
Bianca Berti
Jefferson Neves

REVISÃO

Marina Atoji

PROJETO

COORDENAÇÃO

Daniel Fireman
Juliana Sakai
Nazareno Andrade

ANÁLISE DE DADOS

Nazareno Andrade
Raul Durlo
Bianca Berti

DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE

Jefferson Neves
Manuel Antunes
João Menezes
Marcos Vinícius Santos

FINANCIAMENTO

Instituto Betty e Jacob Lafer

Introdução **4**

Índice de Transparência DadosJusBr **6**

Gráfico 1. Índice de Transparência dos Tribunais de Justiça (2018-2021) 6

Dimensão de facilidade 7

Dimensão de completude 8

Gráfico 2. Dimensão de Completude dos dados dos Tribunais de Justiça (2018-2021) 10

Gráfico 3. Completude mensal dos dados de remuneração dos Tribunais de Justiça (2018-2021) 12

Gráfico 4. Completude de dados dos Tribunais de Justiça por ano (2018-2021) 13

Recomendações ao CNJ **14**

Anexo - Metodologia **15**

Introdução

Desde 2017, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mantém o Painel de Remuneração dos Magistrados para receber e disponibilizar mensalmente os dados de recebimentos de magistrados[1], cuja divulgação individualizada é obrigatória[2]. Desde 2018, no entanto, 60.179 contracheques de 15 dos 27 Tribunais de Justiça (TJ) deixaram de ser publicados, de acordo com o novo Índice de Transparência DadosJusBr.

O indicador, criado pela Transparência Brasil em parceria com o Instituto Federal de Alagoas e a Universidade Federal de Campina Grande, avalia a transparência da remuneração do sistema de Justiça em duas dimensões: completude das informações e facilidade de coleta e análise de dados abertos. A presente avaliação foi feita com os dados de 2018 a 2021 apresentados pelo painel do CNJ em 8.fev.2022.

Quanto à completude, há problemas tanto nas fontes quanto no próprio painel do CNJ. De 2019 a 2021, mais de um TJ entrega ao Conselho uma única linha de dado contendo apenas a informação do gasto total com remunerações em determinado mês. A falta de prestação de contas individualizadas por magistrado já é prática consolidada para alguns desses tribunais: não constam dados do TJ-PI há 33 meses; do TJ-CE, 19 meses. Não por acaso, têm as duas piores pontuações no Índice.

É estarrecedor constatar que as falhas nas prestações de contas tornaram-se comuns entre os TJs a partir de 2019, ao analisar o histórico dos dados de remuneração. Além dos dois já mencionados, não constam as contas completas de outros seis tribunais para ao menos um dos doze meses naquele ano; em 2020, há menos da metade das contas para quatro tribunais (TJ-PI, TJ-CE, TJ-BA, TJ-RR). Em 2021, as contas são apresentadas de maneira incompleta em 11 dos 27 tribunais.

---

[1] Portaria CNJ 63/2017, disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2456
[2] Resolução CNJ 215/2015, disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2236

Ao não disponibilizar informações básicas de transparência como número de matrícula, lotação e cargo de cada membro do tribunal, o Painel do CNJ também se mostra incompleto. Embora o Anexo I da Resolução 215/2015 do CNJ defina que o detalhamento da folha de pagamento deve incluir lotação e cargo, a primeira informação não aparece nos dados do Painel e a segunda existe apenas como filtro de seleção de dados.

Na dimensão de facilidade do Índice, os TJs perdem pontos porque a estrutura do Painel do CNJ exige muitos cliques de um usuário para baixar cada mês de remuneração de cada um dos tribunais. Para obter dados dos últimos quatro anos de remuneração de 27 TJs, foi necessário desenvolver um código que simula cliques à plataforma e automatizar a coleta das planilhas mensais — ou seja, há um grande entrave para o controle social.

Como parte do escopo do Acordo de Cooperação Técnica nº 079/2021 celebrado entre Transparência Brasil e o CNJ, cujo objetivo é dar maior acurácia na transparência e análise das prestações de contas do sistema remuneratório do Poder Judiciário, este relatório apresenta, ao final, recomendações para solução dos aspectos problemáticos apresentados.

Índice de Transparência DadosJusBr

O Índice de Transparência é composto por duas dimensões: facilidade e completude. Cada uma das dimensões, por sua vez, é composta por até seis critérios em cada prestação de contas, que são avaliados mês a mês. O índice corresponde à média harmônica das duas dimensões.[3]

Gráfico 1. Índice de Transparência dos Tribunais de Justiça (2018-2021)

[3] Ver detalhes da metodologia no anexo, ao final deste documento.

Dimensão de facilidade

A dimensão de facilidade afere a abertura dos dados, isto é, se a maneira com a qual o órgão dá publicidade aos dados possibilita, dificulta ou até impede um processamento automatizado para produção de análises. Não há transparência efetiva se a abertura de dados é precária, de forma a prejudicar o controle social – como demonstra a presença de determinações sobre abertura de dados na Lei de Acesso a Informação:

> *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;*
> *(...)*

Determinações essas que são reiteradas no art. 6º, § 4º, incisos II e III da Resolução CNJ 215/2015, que regulamenta a aplicação da Lei de Acesso a Informação no Judiciário.

Os critérios que compõem a dimensão de facilidade são:

- **Necessário *login*:** se há necessidade de fornecimento de informações pessoais e autenticação para acesso dos dados. Requerer é o pior caso.
- **Necessário *CAPTCHA*:** se há verificação de que o acesso está sendo feito por humanos. O ideal é que não haja.
- **Formato de acesso:** se é possível acessar os dados programaticamente através de URLs que seguem boas práticas, se é possível raspar os dados de maneira fácil (pois páginas e URLs têm boas práticas de estrutura), se é

necessário raspagem complexa ou se é necessário simular um usuário usando um navegador (pior caso).

- **Manteve consistência no formato:** esse critério verifica se houve mudanças no formato como os dados foram disponibilizados.
- **Formato estritamente tabular:** se os dados estão em formato que permite importação direta em software de análise ou precisam ser processados primeiro (por exemplo, necessitam de conversão a partir de um documento de formato .doc ou .pdf).

Como pode ser visto no gráfico 1, a pontuação de todos os tribunais é a mesma, já que os dados dos TJs são oriundos do Painel de Remuneração dos Magistrados do CNJ — e, portanto, têm as mesmas configurações de formato e acesso pré-definidas pelo Conselho, o que promove melhor organização, padronização e acessibilidade aos dados. É um cenário distinto, por exemplo, do observado nos órgãos do Ministério Público, cuja prestação de contas é descentralizada e sem padronização para consumo automatizado dos dados.

Porém, a pontuação não é máxima: o critério de formato de acesso adequado não é atendido. Para extrair os dados do Painel de forma automatizada, é necessário construir um código que simula cliques à plataforma, o que adiciona uma barreira de dificuldade para a coleta e resulta em menor abertura de dados. No total, o DadosJusBr consolidou 1.173 planilhas de contracheques mensais dos Tribunais de Justiça brasileiros, para o período de 2018 a 2021. Caso um usuário decidisse realizar o mesmo esforço manualmente, a dificuldade seria intransponível.

Todos os outros critérios foram atendidos pelo Painel do CNJ: ele não requer *login*, nem *CAPTCHA* para verificação de acesso por humanos, disponibiliza dados em formato estritamente tabular e mantém formato consistente ao longo do tempo.

Dimensão de completude

A dimensão de completude avalia a integralidade da prestação de contas realizada. Os critérios avaliados são a existência dos seguintes dados:

- **Nome e matrícula:** dados de identificação do membro.
- **Lotação:** local onde o membro exerce as atribuições e responsabilidades do cargo público.
- **Cargo:** função exercida pelo membro.
- **Remuneração básica:** informações sobre o subsídio, que é exclusivamente de parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, de qualquer origem.
- **Detalhamento de indenizações, remuneração eventual ou temporária:** informações sobre pecúnias ou auxílios (alimentação, saúde, creche, moradia, natalidade); e sobre gratificações temporárias (função de confiança ou cargo em comissão, gratificação natalina, férias constitucionais, abono permanência, insalubridade).
- **Detalhamento de descontos:** informações sobre descontos obrigatórios, como: contribuição previdenciária, imposto de renda e retenção por teto constitucional.

Nenhum dos TJs avaliados obteve pontuação maior que 0,5: o número de matrícula, a lotação e o cargo de cada membro estão ausentes na planilha de remuneração. Apesar de o Anexo I da Resolução 215/2015 do CNJ definir que o detalhamento da folha de pagamento deve incluir lotação e cargo, a primeira informação não aparece nos dados do Painel e a segunda existe apenas como filtro de seleção de dados.

Ainda que seja possível obter a informação de cargos a partir dos filtros, o esforço seria descabido. Seria necessário incluir mais uma longa etapa no processo de simulação de cliques, resultando em uma extração de dados por mês, tribunal e cargo, e ainda um tratamento adicional para incluir a informação do cargo em cada planilha.

Para o CNJ ampliar a transparência, bastaria disponibilizar as colunas de lotação e cargo como aparecem no Anexo I supracitado. É importante que o CNJ também atualize a Resolução 215/2015 para incluir a obrigatoriedade de

fornecimento dos dados de matrícula dos servidores. Este dado de identificação é necessário para diferenciar possíveis homônimos.

Gráfico 2. Dimensão de Completude dos dados dos Tribunais de Justiça (2018-2021)

Quinze tribunais pontuaram abaixo de 0,5 na dimensão de completude porque deixaram de apresentar prestação de contas individualizada em pelo menos um mês durante o período avaliado (2018-2021). O caso mais grave é do TJ-PI, cujas

contas deixaram de ser desagregadas por magistrado a partir de abril de 2019: são 33 meses sem informações sobre quanto de benefícios e indenizações cada um dos seus magistrados têm recebido. Se olharmos para os três últimos anos, há transparência para apenas 8% dos contracheques do TJ-PI de 2019 até 2021.

O vice-campeão da opacidade é o TJ-CE, que deixou de prestar contas individualizadas em 21 meses, dando transparência a apenas 41% dos contracheques para o período de 2019 a 2021. Até 8.fev.2022, não havia nem mesmo uma planilha de linha única com dados agregados de dezembro de 2021 do TJ-CE para fazer constar o cumprimento do prazo de dez dias úteis após o pagamento, definido pela Resolução 215/2015.

Logo em seguida aparecem TJ-RR e TJ-BA empatados com 17 meses sem prestação de contas, o que resulta em apenas 53% dos contracheques transparentes desde 2019. Nesses dois casos, houve uma melhora em relação aos dados de 2021, mas ainda é necessário preencher as grandes lacunas dos meses de anos anteriores. O mesmo pode ser dito em relação a outros tribunais que, apesar de terem mais consistência no envio das informações ao longo do tempo, ainda mantêm lacunas significativas, como TJ-MG e TJ-SE.

Gráfico 3. Completude mensal dos dados de remuneração dos Tribunais de Justiça (2018-2021)

De acordo com a variação na completude mês a mês, torna-se evidente que, desde 2019, no mínimo oito e, no máximo, onze tribunais deixaram de fornecer todas as informações necessárias ao CNJ em pelo menos um mês de cada ano, como é possível observar no gráfico a seguir:

Gráfico 4. Completude de dados dos Tribunais de Justiça por ano (2018-2021)

Para o ano de 2019, faltam dados de ao menos um dos doze meses em oito tribunais, sendo que para quatro deles (TJ-PI, TJ-MG, TJ-SE, TJ-RR), há apenas metade dos meses ou menos.

Em 2020, faltam dados novamente de oito tribunais, sendo que para dois deles (TJ-PI e TJ-RR) não há nenhum dado ou somente dados de dois meses, respectivamente. Outros quatro são reincidentes em casos de incompletude (TJ-CE, TJ-BA, TJ-MG e TJ-SE).

Já em 2021, a situação piora acentuadamente em quantidade de TJs com lacunas: 11 dos 27 tribunais têm contas incompletas, sendo que cinco são reincidentes do ano anterior (TJ-PI, TJ-CE, TJ-BA, TJ-RR, TJ-MG).

As fontes destes problemas de falta de transparência podem vir de dois lados: de um, Tribunais de Justiça que se preocupam cada vez menos em preencher e fornecer os dados com formato e qualidade necessários e requeridos pelo Painel. De outro, processos insuficientes de atualização, validação e cobrança de dados pelo CNJ, que é responsável por receber os dados e manter o sistema.

Recomendações ao CNJ

Com base no que foi apresentado neste relatório, a Transparência Brasil recomenda ao CNJ:

1. Disponibilizar acesso a dados abertos da remuneração dos magistrados, o que facilita o acompanhamento pela mídia e pela sociedade civil, sem sobrecarregar o Painel de Remuneração dos Magistrados com processos de raspagem de dados;
2. Alterar o Anexo I da Resolução 215/2015 em Plenário para incluir o número da matrícula dos magistrados;
3. Disponibilizar no Painel colunas com informações de lotação, cargo e número de matrícula, conforme define o Anexo I da Resolução 215/2015;
4. Adotar uma rotina de verificação da conformidade dos dados enviados pelos Tribunais de Justiça à Resolução 215/2015 e à Portaria 63/2017, especialmente quanto à completude, no momento da recepção dos dados para publicação no Painel de Remuneração;
5. Alterar a Portaria 63/2017 para incluir o descumprimento do prazo determinado no art. 3º e o envio de informações incompletas como motivações para abertura de correição especial nos Tribunais.

Anexo - Metodologia

Inicialmente calcula-se, para cada mês do período avaliado, a média simples da pontuação que o Tribunal alcançou tanto na dimensão de completude quanto na de facilidade.

Em cada critério avaliado nas dimensões, o Tribunal pode pontuar 0 ou 1. Ainda que haja seis critérios na dimensão de completude e cinco na de facilidade, cada dimensão tem peso idêntico.

A média harmônica das pontuações de ambas as dimensões constitui o Índice de Transparência. O Índice é representado em uma escala de 0 a 1, em que 0 representa o ente menos transparente e 1, o mais transparente. A média harmônica pondera as duas dimensões de maneira que se uma delas tiver valor próximo a zero, o índice também terá valor próximo a zero.

Como o período avaliado corresponde a 48 meses, o Índice de um órgão no período corresponde à média aritmética dos índices calculados mês a mês.

$$I_{Transparência} = 2 * \left(\frac{I_{Facilidade} * I_{Completude}}{I_{Facilidade} + I_{Completude}} \right)$$