



Comissão Mista de Reavaliação de Informações
137ª Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 333/2024/CMRI/CC/PR

NUP: 23546.076699-2023-11

Órgão: FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Requerente: V. K. M.

Resumo do Pedido

O Requerente afirmou que os Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), são disponibilizados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) apenas em formato PDF com dados individualizados por rede de ensino e por ano, o que dificulta estudos e pesquisas em análise de dados. Assim, pediu a compilação e o envio de todos os dados do RREO, abrangendo informações de todos os entes federativos (estados e municípios) brasileiros, para os anos de 2006 a 2022 (ou a maior série histórica disponível), referente ao acumulado anual (informações do 6º bimestre) em formato de planilha que contenha: o código IBGE da Unidade Federativa; a sigla da Unidade Federativa; o código IBGE do município; o nome do município; o ano de referência da informação; e todas as variáveis e valores constantes nos RREO.

Resposta do órgão requerido

O FNDE afirmou que o SIOPE não é um sistema de prestação de contas, mas sim uma ferramenta eletrônica instituída para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Quanto ao pedido, informou que o banco de dados do referido sistema não possui os RREO's em formato Excel ou outro similar, sendo que esses Relatórios, correspondentes aos anos de 2006 a 2009, são calculados e gerados diretamente na website do SIOPE e, a partir de 2010, são gerados em formato de PDF. Assim, forneceu orientações de acesso às informações conforme se encontram disponíveis.

Recurso em 1ª instância

O Requerente, reiterando o seu pedido, afirmou que, face a resposta do órgão, as informações não estão disponibilizadas de acordo com os princípios da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011 e o Decreto nº 8.777, de 2016, que estabelecem a obrigatoriedade da disponibilização de dados em formato aberto e legível por máquina. Alegou que os relatórios que o SIOPE fornece estão em formato PDF e seu acesso se dá de forma individual por ano e rede de ensino, o que, considerando os 5.597 relatórios de entes federativos para cada ano que se refere o seu pedido, configuram restrições que impedem o acesso aos dados na prática.

Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

O Requerido ratificou as informações prestadas anteriormente e acrescentou que o SIOPE segue as diretrizes delineadas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Ademais, forneceu links e orientações de acesso aos dados brutos no site do próprio FNDE. Por fim, ressaltou que pedidos que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações poderão ser negados com base no inciso III, do art. 13 do Decreto n. 7.724, de 2012.

Recurso em 2ª instância

O Requerente apontou a contradição entre a resposta inicial do FNDE, que informou inexistir os RREO em formato Excel ou similar, e a decisão do recurso de 1ª instância, que indicou que os dados podem ser baixados em formato csv para cada unidade federativa. Com base nisso, concluiu que o Órgão possui banco de dados com todas as informações disponíveis em formato legível por máquina e reiterou o pedido.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

O FNDE ratificou a decisão anterior.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

O Requerente afirmou que nenhum dos links disponibilizados ou consultas indicadas até o momento pelo FNDE possuem a totalidade das informações do Demonstrativo de MDE do RREO em formato aberto, estruturado e legível por máquina. Reafirmou a existência dos dados conforme solicitado e contestou a alegação de que o FNDE segue o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF/STN) para negar acesso aos dados em formato aberto, estruturado e legível por máquina, uma vez que a própria Secretaria do Tesouro Nacional (STN) libera os dados dos demais anexos do RREO de forma aberta, estruturada e legível por máquina por meio do site do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Destarte, reiterou o pedido.

Análise da CGU

A CGU realizou interlocução junto ao FNDE para subsídio à sua análise do caso e obteve como esclarecimentos apenas a reiteração das informações anteriormente prestadas, acerca da indisponibilidade dos dados conforme as especificações pedidas e que todas as informações se encontram acessíveis em formato de consulta web e pdf, conforme links e orientações indicados, e em alguns casos, em formato csv, por UF. Com base nisso, a CGU entendeu ter havido a perda de objeto do recurso, em razão do esgotamento da sua finalidade.

Decisão da CGU

A CGU decidiu pela perda de objeto do recurso, nos termos do artigo 52 da Lei nº 9.784/1999, visto que as informações solicitadas pelo requerente foram disponibilizadas pelo órgão antes do seu julgamento.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

O Requerente afirma que as instâncias anteriores não analisaram os seus argumentos, os quais reitera juntamente com o pedido inicial. Reiterou que, conforme o manual do SIOPE, o sistema gera automaticamente os relatórios em pdf a partir das informações nele inseridas, o que significa que as informações originais devem estar disponíveis em um formato aberto, estruturado e legível por máquina nos bancos de dados da autarquia. Reafirmou que o FNDE está em descumprimento das diretrizes da política de dados abertos do Governo Federal e de órgãos de controle, e que uma simples extração de dados atenderia o seu pedido, sem a necessidade de compilações, análises ou interpretações adicionais. Repetiu que nenhum dos links disponibilizados ou consultas indicadas pelo FNDE até o momento possuem a totalidade das informações do Demonstrativo de MDE do RREO em formato aberto, estruturado e legível por máquina. Insistiu que os dados brutos disponibilizados pelo FNDE contém informações dispersas de receitas e despesas e não contemplam as informações cruciais que constam do Anexo VIII do RREO. Reafirmou que não se sustenta a alegação de que o FNDE segue o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF/STN) para negar acesso aos dados em formato aberto, estruturado e legível por máquina, uma vez que a própria STN libera os dados dos demais anexos do RREO de forma aberta, estruturada e legível por máquina por meio do SICONFI.

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recurso conhecido. Conforme o art. 24 do Decreto nº 7.724/2012, e os arts. 19 e 20 da Resolução CMRI nº 6/2022, o recurso cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade, regularidade formal e cabimento.

Análise da CMRI

Dos autos observa-se que o objeto do recurso é o fornecimento dos dados em formato aberto, relativos ao período de 2006 a 2022, do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE), que é o anexo VIII do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), emitido pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), sob a gestão do FNDE. Não obstante, no curso da presente instrução processual verificou-se a necessidade de solicitar esclarecimentos adicionais ao FNDE, a fim de evidenciar a origem e a natureza dos dados que compõem o anexo VIII do RREO e as razões da sua inexistência no banco de dados do SIOPE. Nesse sentido, a Secretaria-Executiva da CMRI encaminhou ao Órgão questionamentos e obteve as seguintes explicações:

1. Tendo em vista a afirmação do Requerente de que o Manual do Usuário do SIOPE informa que o arquivo pdf do anexo VIII do RREO é gerado automaticamente pelo sistema a partir das informações inseridas pelas Unidades Federativas, por qual motivo o banco de dados do SIOPE não possui tais informações em formato aberto?

Inicialmente cabe esclarecer que a geração automática, mencionada no manual do usuário do SIOPE, ocorre no computador local onde o sistema está instalado. Assim, após o ente federado, Estado, DF ou Município, realizar o preenchimento das planilhas com os dados de receitas e despesas exigidos e acionar a opção de transmissão do SIOPE, é gerado o relatório RREO no formato de pdf, na máquina do usuário, e este pdf é enviado via internet para o FNDE. O FNDE, após o processamento dos dados, é disponibilizado este pdf automaticamente para acesso público na página do SIOPE, em <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do> e <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOEstadual2006.do>.

Ainda, para este questionamento, reiteramos os termos das Informações (...) e informamos que o motivo de não disponibilizar o anexo VIII do RREO em formato aberto (Planilha Excel ou similar) é que, até a presente data, a compilação dos dados declarados e os cálculos gerados para o preenchimento dos itens (linhas/colunas) desse anexo do RREO gerado no SIOPE é realizado por codificação interna desse sistema, seguindo as diretrizes delineadas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF/STN).

A título de exemplo desta codificação interna, na geração da coluna "Receita Realizada" do campo "1.3- Receita Resultante do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS" do RREO de 2024, o SIOPE efetua a soma do valor registrado na conta de natureza de receita com código "11145110" com o valor registrado na conta de natureza de receita com o código "11145120".

Como se pode observar, os valores constantes das colunas de cada linha do RREO é fruto de operações matemáticas e em alguns casos envolvem operações muito mais complexas do que o exemplo acima. Importante mencionar que existem aplicativos e páginas na internet que permitem a conversão de documentos do formato "pdf" para o formato "excel"/"csv"/"json", entre outros, a exemplo do Smallpdf.

2. Considerando que a versão do Manual do usuário do SIOPE apresentada em anexo ao recurso (em anexo a esta comunicação), diz na página 14, que é uma das principais funcionalidades do SIOPE "cálculos automáticos dos percentuais mínimos obrigatórios de aplicação dos impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)", a menção aos tais cálculos automáticos efetuados pelo sistema significa que as informações que compõem o anexo VIII do RREO são resultantes de cruzamentos e outras operações com dados informados pelos entes federativos e, por isso, não se encontram armazenados no banco de dados na forma como são apresentados nos arquivos pdf gerados? Se sim, solicita-se maiores esclarecimentos, especificando inclusive, se seria possível realizar o processamento dos cálculos automatizados dos dados relativos ao período especificado pelo Requerente para o atendimento do pedido em tela e quais seriam os esforços e custos necessários para isso.

Conforme a resposta do item anterior, sim, os campos do RREO são resultantes de cruzamentos e outras operações de dados informados pelos entes federativos no SIOPE.

Essa área técnica entende que é possível realizar o processamento desses cálculos. No entanto, o custo de tempo e financeiro seria alto e vislumbramos 2 (duas) possibilidades: 1) aquisição por parte do usuário de um aplicativo, ou a utilização de sites na internet que fazem este procedimento gratuitamente, tais como o site <https://smallpdf.com>; 2) Implementação por parte da Diretoria de Tecnologia do FNDE - DIRTÍ, de funcionalidade no SIOPE que grave no banco de dados todos os campos do RREO de todos os anos desde 2008.

Caso a 1ª opção atenda ao requerente, disponibilizamos os RREO's, no formato pdf, para os anos de 2010 a 2023 no link https://fnde.sharepoint.com/:f/s/SIOPE/EklSUwz6DZMj6J7ziKF1OEBGHGKz5yAD_BrQOevlyF3sw?e=iqAQcu. Registra-

se que até o ano de 2009 o RREO é apresentado no momento da consulta na página do Siope e este é apresentado no formato HTML, que pode ser impresso para o formato pdf pelo próprio usuário.

Para a 2ª opção temos que considerar que a gravação dos dados do RREO de todos os anos pretéritos demandaria um esforço grande de processamento, pois, teríamos que gerar os dados de 5.595 entes federados (Estados, DF e Municípios) de 2008 a 2023 (15 anos). Numa conta simples, seriam $5.595 \times 15 = 83.925$ RREO's a serem gerados no banco de dados. Ainda temos que considerar o custo para desenvolvimento desta solução e custo de processamento desses dados. Imaginemos que para processar cada RREO demoraria cerca de 2 minutos, desta forma, teríamos um total de 167.850 minutos ou 2.797 horas de processamento para geração de todos os dados do RREO's. Neste contexto, consideramos exorbitante o custo (financeiro e de tempo) para gerar tais dados no formato solicitado pelo requerente. Por fim, em que pese a disponibilização dos dados brutos declarados, em formato aberto, na página do Siope (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope>) e Plano de Dados Abertos do FNDE (<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/sistema-de-informacoes-sobre-orcamentospublicos-em-educacao-siope>), conforme explicitado (...), e a disponibilização dos pdf's (no link https://fnde.sharepoint.com/:f/s/SIOPE/EkIS-Uwz6DZMj6J7ziKF1OEBGHGKz5yAD_BrQOevlyF3sw?e=iqAQcu), essa área técnica efetuará a abertura de demanda evolutiva do SIOPE, junto à Diretoria de Tecnologia da Informação do FNDE - DIRTI, para a disponibilização do anexo VIII do RREO em formato aberto (Planilha Excel, csv, json ou outro formato similar). No entanto, a resposta quanto à viabilidade técnica, financeira e o prazo de implementação dessa evolução sistêmica cabe à DIRTI.

Ante as respostas fornecidas, compreende-se que uma parcela dos dados que compõem o anexo VIII do RREO no banco de dados do SIOPE correspondem a variáveis calculadas de forma automática pelo próprio sistema, que realiza operações matemáticas e cruzamento de dados a partir de valores brutos previamente inseridos pelas Unidades Federativas. Dessa forma, tais cálculos, quando gerados automaticamente pelo SIOPE no momento da elaboração dos relatórios em formato .pdf, não são armazenadas em base de dados, gerando variáveis de caráter volátil e meramente temporário. Dada a configuração do SIOPE no que tange à extração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme esclarecido pelo órgão, entende-se os dados solicitados não existem em formato aberto. Ademais, vale salientar, nesse ponto, que todos os RREO's são passíveis de extração diretamente no sistema, no formato pdf, de forma individualizada. Acerca dos esforços necessários ao atendimento da solicitação, o FNDE informou ter iniciado providências para avaliar a viabilidade de efetuar demanda evolutiva do SIOPE que vise à implementação de funcionalidade de gravação no banco de dados todos os campos do RREO, inclusive os constantes do anexo VIII e resultantes das operações automatizadas do sistema. Diante de todas as informações e justificativas, resta evidenciado que são atualmente inexistentes os dados em formato aberto do anexo VIII do RREO, o que leva à conclusão de que para deferimento do pedido de acesso nos moldes solicitados pelo Requerente seria necessário a realização de trabalhos adicionais que inviabilizam o atendimento do pedido nos termos do art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724, de 2012. Ainda assim, de modo a possibilitar que o Requerente tenha acesso direto aos documentos no formato atualmente existente, o Requerido apresentou link com os RREO's relativos ao período indicado no pedido, em 78.106 arquivos no formato pdf. Dito isto, considerando a disposição do Recorrido em fornecer acesso ao Requerente dos RREO's de forma consolidada para que este faça o trabalho de conversão do formato dos arquivos, decide-se pelo deferimento parcial do recurso para fornecimento dos RREO's, no formato pdf, nos moldes disponibilizados no link https://fnde.sharepoint.com/:f/s/SIOPE/EkISUwz6DZMj6J7ziKF1OEBGHGKz5yAD_BrQOevlyF3sw?e=iqAQcu, informado no âmbito do pedido de esclarecimentos à CMRI. Por fim, o FNDE deverá anexar à plataforma Fala.BR na aba "Cumprimento de Decisão", o comprovante de disponibilização das informações.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade, conhece do recurso e, no mérito, decide pelo deferimento parcial, devendo o FNDE conceder acesso direto aos RREO's, nos moldes disponibilizados no link https://fnde.sharepoint.com/:f/s/SIOPE/EkISUwz6DZMj6J7ziKF1OEBGHGKz5yAD_BrQOevlyF3sw?e=iqAQcu, para que o Requerente converta os arquivos PDF para um formato aberto, já que a conversão pelo órgão necessita de realização de trabalhos adicionais que inviabilizam o atendimento do pedido nos termos do art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724, de 2012.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Helena Pontual Machado, Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a)**, em 16/10/2024, às 17:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Luiz Mendes de Assis, Usuário Externo**, em 17/10/2024, às 14:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Barbuda Fernandes Chaves, Usuário Externo**, em 17/10/2024, às 19:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eveline Martins Brito, Usuário Externo**, em 18/10/2024, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RONALDO ALVES NOGUEIRA registrado(a) civilmente como RONALDO, Usuário Externo**, em 21/10/2024, às 08:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **PAULO ROCHA CYPRIANO, Usuário Externo**, em 23/10/2024, às 11:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Caroline Dias dos Reis, Usuário Externo**, em 23/10/2024, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LEILA DE MORAIS, Usuário Externo**, em 24/10/2024, às 11:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **6127956** e o código CRC **73134904** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0