



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho Administrativo de Recursos Fiscais



PROCESSO 12898.002411/2009-16

ACÓRDÃO 9202-011.769 – CSRF/2ª TURMA

SESSÃO DE 11 de abril de 2025

RECURSO ESPECIAL DO PROCURADOR

RECORRENTE FAZENDA NACIONAL

INTERESSADO FUNDAÇÃO CESGRANRIO

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias

Período de apuração: 01/01/2004 a 31/12/2004

RECURSO ESPECIAL DE DIVERGÊNCIA. CONHECIMENTO. SIMILITUDE FÁTICA E JURÍDICA.

Deve ser conhecido o Recurso Especial de Divergência, objetivando uniformizar dissídio jurisprudencial, quando atendidos os pressupostos processuais e a norma regimental e quando for atendido o requisito da similitude fática entre o acórdão recorrido e o paradigma.

AVALIAÇÃO E PROCESSO SELETIVO. ENQUADRAMENTO COMO INSTITUIÇÃO DE ENSINO. FPAS.

As atividades de avaliação e de processos seletivos se enquadram no conceito de instituição de ensino para fins de enquadramento no FPAS.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos.

Acordam os membros do colegiado, por maioria de votos, em conhecer do Recurso Especial da Fazenda Nacional. Vencido o conselheiro Leonam Rocha de Medeiros que não conhecia. No mérito, por maioria de votos, acordam em dar-lhe provimento e determinar o retorno dos autos à turma ordinária para análise das alegações de recurso não enfrentadas no acórdão recorrido. Vencidos os conselheiros Rodrigo Monteiro Loureiro Amorim, Leonam Rocha de Medeiros e Ludmila Mara Monteiro de Oliveira, que negavam provimento.

Assinado Digitalmente

Fernanda Melo Leal – Relator

Assinado Digitalmente

Liziane Angelotti Meira – Presidente

Participaram da sessão de julgamento os julgadores Francisco Ibiapino Luz, Rodrigo Monteiro Loureiro Amorim, Sheila Aires Cartaxo Gomes, Leonam Rocha de Medeiros, Jose Luis Hentsch Benjamin Pinheiro (substituto[a] integral), Fernanda Melo Leal, Ludmila Mara Monteiro de Oliveira, Cleberson Alex Friess (substituto[a]convocado[a] para eventuais participações), Liziane Angelotti Meira (Presidente), a fim de ser realizada a presente Sessão Ordinária. Ausente(s) o conselheiro(a) Mauricio Nogueira Righetti, substituído(a) pelo(a) conselheiro(a) Jose Luis Hentsch Benjamin Pinheiro.

RELATÓRIO

Em sessão plenária de 15/06/2023, foi julgado o Recurso Voluntário contido no processo em epígrafe, prolatando-se o Acórdão nº 2201-010.793 (e-fls. 969 a 1.003), assim ementado:

ASSUNTO: CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS

Período de apuração: 01/01/2004 a 31/12/2004

ENQUADRAMENTO FPAS. ATIVIDADE PREPONDERANTE.

Para o enquadramento no código de FPAS deve-se verificar a atividade econômica preponderante.

AVALIAÇÃO E PROCESSO SELETIVO. ENQUADRAMENTO COMO INSTITUIÇÃO DE ENSINO. FPAS.

As atividades de avaliação e de processos seletivos se enquadram no conceito de instituição de ensino para fins de enquadramento no FPAS

A decisão foi assim registrada:

Acordam os membros do colegiado, por unanimidade de votos em não conhecer em parte do recurso voluntário, por este tratar de temas estranhos ao litígio administrativo instaurado com a impugnação ao lançamento. Na parte conhecida, por maioria de votos, dar provimento ao recurso voluntário. Vencidos os Conselheiros Débora Fófano dos Santos e Marco Aurélio de Oliveira Barbosa, Relator, que negaram provimento. Designado para redigir o voto vencedor o Conselheiro Douglas Kakazu Kushiyama.

O processo foi encaminhado à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN em 19/07/2023 (Despacho de encaminhamento de e-fls. 1.004) e, em 28/07/2023, tempestivamente, foi interposto o Recurso Especial de e-fls. 1.005 a 1.029 (Despacho de encaminhamento de e-fls. 1.030).

O apelo da PGFN suscita interpretação divergente na matéria **conceito de educação – atividade de avaliação em processos seletivos não se confunde com ensino.**

Para comprovar a divergência foi apresentado como paradigma o Acórdão nº 1301-001.364, o qual consta do sítio do CARF na Internet e até a data da interposição do especial não havia sido reformado.

Compulsando as íntegras dos acórdãos cotejados, verifica-se demonstrada a divergência suscitada. Em ambos os casos, discutia-se se as atividades desenvolvidas pela Contribuinte (Fundação Cesgranrio) – avaliações, seleções educacionais e processos seletivos – a enquadrariam como instituição de educação/ensino, relativo ao período de apuração 2004.

Apesar da similitude dos casos, as Turmas expuseram entendimentos divergentes. Enquanto a Turma recorrida entendeu que a Contribuinte seria entidade educacional, pois a atividade preponderante por ela exercida estaria inserida nas ações que compõem o sistema educacional; a Turma paradigmática entendeu que a Contribuinte não seria instituição educacional, pois sua atividade principal estaria relacionada à avaliação em concursos públicos e exames similares.

Dessa forma, o paradigma demonstra a divergência suscitada, de sorte que a matéria conceito de educação – atividade de avaliação em processos seletivos não se confunde com ensino pode ter seguimento à Instância Especial.

Diante da demonstração da divergência jurisprudencial, deve ser dado seguimento ao Recurso Especial da Fazenda Nacional.

VOTO

Conselheira Fernanda Melo Leal – Relatora

1 CONHECIMENTO

O recurso especial é tempestivo, visto que interposto dentro do prazo legal de quinze dias (art. 68, *caput*, do Regimento Interno do CARF - RICARF).

No voto vencedor do aresto recorrido a posição que se acolhe é de que as avaliações educacionais são atividades educacionais. Embora não sejam atividades de ensino

propriamente, estão intrinsecamente vinculadas à ele, porquanto são instrumentos indispensáveis para possibilitar seja assegurado o padrão de qualidade educacional brasileiro, exigido pela própria Constituição Federal. Entendeu-se ali que “a educação é gênero e o ensino é a espécie”.

Segue sustentando que em plena conformação com essas diretrizes constitucionais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), além de explicitar o conceito de educação em seu artigo 1º, cuida de expressamente consignar a obrigatoriedade de realização das avaliações educacionais dos estudantes e dos estabelecimentos de ensino, incluindo-as dentro “Da Organização da Educação Nacional”.

Aduz que as seleções de candidatos para ingresso ao ensino superior (concursos vestibulares), são procedimentos obrigatórios de Avaliação Educacional. Não demonstra dúvidas de que a atividade preponderante da Fundação Cesgranrio, alicerçada nas Avaliações Educacionais, é atividade educacional e, como tal, a Recorrente tem o direito de se beneficiar da imunidade constitucional de relativa à exigência de impostos.

Discordou-se por completo da posição externada pelas dutas autoridades fiscal e julgadoras ao motivarem os autos de infração calcados na premissa de que instituições de educação são apenas os estabelecimentos de ensino.

No acórdão paradigma, por outro revés, em seu voto vencedor sustenta-se a inteligência de que não se pode confundir a atividade de AVALIAÇÃO EM PROCESSO SELETIVO, principal atividade explorada pela Recorrente, com ENSINO, não cabendo, no caso, interpretação extensiva.

Registre-se, por oportuno, mais uma vez, que ambos os acórdãos analisam as atividades desenvolvidas pela Fundação Cesgranrio.

Sem a possibilidade de enleios, ao juízo desta relatora, a divergência é manifesta, clamando por uma composição diluidora do desentendimento fincado nas motivações dos julgados confrontados.

Do exposto, entendo que a Fazenda Nacional demonstrou a divergência jurisprudencial necessária, devendo, portanto, ser conhecido o Recurso.

2 DO CONCEITO DE EDUCAÇÃO – ATIVIDADE DE AVALIAÇÃO EM PROCESSOS SELETIVOS

Questão de dura e densa análise está na qualificação das atividades da contribuinte como enquadráveis ou não no conceito de instituição de educação”.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

Há de ser pontuado que existe distinção conceitual entre “educação” e desenvolvimento do “ensino”, aqui se podendo admitir a necessária verificação de que, para fins constitucionais, o conceito da “Educação” ultrapassa, e muito, os limites da exclusiva atividade do “ensino”.

A necessidade de exploração da distinção a respeito dos dois conceitos apresentados se faz necessária sobretudo porque apesar do amplo espectro apresentado pela contribuinte nas atividades previstas em seu estatuto, entendeu a fiscalização não ser suficiente a previsão regulamentar apresentada, posicionando-se de forma a entender a incontestável atuação da contribuinte - que é voltada ao desenvolvimento de pesquisas, estudos e técnicas relacionadas à “Avaliação” do aprendizado -, como sendo atividade distinta e, portanto, estranha ao contexto da “Educação”, por entender esta como sendo, simplesmente, o desenvolvimento do ensino.

Definidas essas considerações, patente se faz necessária a verificação da inclusão (ou não) das atividades de “Avaliação” no contexto próprio da “Educação”. Me parece que as atividades de “Avaliação” a que se dedica a contribuinte (processos seletivos, vestibulares, concursos, exames e outros) extrapolam, de fato, o conteúdo das atividades de “ensino” especificamente considerado.

Resta ponderar se devem ser incluídas no contexto da educação apresentada em nosso sistema normativo nacional.

Quanto ao conceito de ensino, strictu sensu, ratifiquemos que de acordo com o art. 19 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996 - LDB), as instituições de ensino são aquelas que atuam na oferta de educação formal, dividida em níveis como educação básica e superior. A LDB estabelece uma estruturação para a educação formal que inclui:

Educação básica: abrangendo a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Educação superior: que compreende graduações, pós-graduações, mestrados e doutorados.

Essas instituições de ensino são, em regra, submetidas a um regime de credenciamento e autorização por parte do poder público (municipal, estadual ou federal, dependendo do nível e modalidade de ensino), sendo fiscalizadas e regulamentadas pelos órgãos competentes (como os conselhos de educação e o Ministério da Educação).

No que se refere ao indigitado conceito de educação, temos, além das instituições de ensino formal, aquelas de educação não formal e a educação continuada. O art. 1º, § 2º da LDB menciona que a educação pode ocorrer em outros ambientes educacionais, como:

- ⇒ Instituições que ofereçam atividades de educação não formal, que promovem aprendizagens que, embora não vinculadas ao sistema regular de ensino, promovem desenvolvimento intelectual, cultural ou social.
- ⇒ Entidades voltadas para a avaliação de processos educativos, desenvolvimento de exames e programas voltados para a certificação de competências.

No espectro do caso concreto, temos que a Fundação Cesgranrio atua majoritariamente na organização de processos seletivos, concursos públicos, exames vestibulares e avaliações educacionais, como o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio). Desenvolve atividades ligadas à medição e avaliação do conhecimento, mas não está diretamente envolvida na oferta de cursos de ensino formal nos moldes descritos pela LDB.

Aferimos assim que sua função principal é promover avaliações e processos seletivos, certificando competências, e não oferecer formação educacional direta a alunos, como uma escola ou universidade. A atividade de avaliação educacional é, nesta toada, parte do sistema de educação, mas de fato parece não se enquadrar como uma instituição de ensino.

Em tal senda, legítimo asseverar que a Cesgranrio não é uma instituição de ensino nos moldes definidos pela LDB, pois não oferece educação formal (não oferece cursos de educação básica ou superior).

Todavia, pode ser considerada uma instituição de educação, na medida em que presta serviços essenciais ao sistema de ensino, como a organização de avaliações, exames e concursos, que são etapas importantes para o ingresso ou certificação dentro do sistema educacional formal.

Feitas tais ilações, apesar de já ter me posicionado de forma distinta em outra sentença, aprofundei novamente os estudos e a meu juízo concluo que, in casu, a contribuinte se enquadra como uma instituição voltada para a avaliação e certificação educacional, uma função importante e complementar ao sistema de ensino, mas distinta de uma instituição de ensino propriamente dita.

Noutras palavras, afirmemos que a Cesgranrio não seria considerada uma instituição de ensino no sentido estrito previsto na legislação educacional brasileira, mas pode ser qualificada como uma instituição de educação no sentido amplo, especialmente dentro do contexto de suas atividades voltadas para avaliações e certificações.

Essa distinção é importante tanto do ponto de vista regulatório quanto tributário, pois as instituições de ensino têm regimes específicos de credenciamento e regulação, o que não se aplicaria da mesma forma à contribuinte.

Inegável, pois, caber razão a Fazenda Nacional, motivo pelo qual dou provimento ao Recurso Especial em análise, por entender que não pode ser enquadrada a contribuinte como uma instituição de ensino propriamente dita.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto por conhecer e DAR provimento ao recurso especial da Fazenda, determinando o retorno dos autos à turma ordinária para análise da alegações de recurso não enfrentadas no acórdão recorrido.

Assinado Digitalmente

Fernanda Melo Leal – Relator