




Embargos de dinero público en cooperativas agrícolas: un estudio sobre el desarrollo de programas de compliance para mitigar este riesgo jurídico

Seizure of public values in agricultural co-operative societies: a study about the need of the adoption of compliance programs to mitigate this legal risk

Francisco Viscardi¹

 <http://lattes.cnpq.br/4630152946154095>
Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR
francisco.viscardi@pucpr.edu.br

Eduardo Oliveira Agostinho²

 <https://orcid.org/0000-0002-0216-4557>
 <http://lattes.cnpq.br/3351623404151943>
Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR
eduardo.agostinho@pucpr.br

Victor Hugo Alcalde do Nascimento³

 <https://orcid.org/0000-0003-4359-3822>
 <http://lattes.cnpq.br/9372171595402733>
Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR
victorh.alcalde@outlook.com



Resumen

El presente estudio tiene como objetivo investigar las implicaciones legales asociadas al embargo de fondos públicos en las cooperativas agrícolas brasileñas. Se utiliza como caso de estudio la Cooperativa Agrícola Regional Catarinense del Sur, que ilustra los problemas que comúnmente enfrentados. Se postula, en un estudio de carácter cualitativo e de metodología deductiva, la elaboración de programas de compliance para llevarse a cabo una gestión eficaz del riesgo y la implementación de políticas de cumplimiento sólidas, con especial énfasis a la contabilidad. El estudio parte de la premisa de que las cooperativas que reciben recursos públicos deben llevar una contabilidad independiente y establecer partidas específicas para estos recursos, garantizando protección contra embargos.

Palabras clave: cooperativas agrarias. liquidación de fondos públicos. programas de compliance. riesgos patrimoniales. políticas de desarrollo.

¹ Francisco Viscardi, graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Paraná. Membro do Projeto de Pesquisa aprovado pelo CNPq “Compliance em Cooperativas e Desenvolvimento: a Promoção de Programas de Integridade como Ferramenta para o Progresso do Cooperativismo”.

² Doutor em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR. Professor Titular de Direito Empresarial no Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR. Pesquisador visitante da Université Paris I – Panthéon-Sorbonne. Membro do Grupo de Estudos em Análise Econômica do Direito – GRAED da PUCPR. Advogado em Curitiba com atuação no campo do Direito Empresarial.

³ Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Membro do Projeto de Pesquisa aprovado pelo CNPq “Compliance em Cooperativas e Desenvolvimento: a Promoção de Programas de Integridade como Ferramenta para o Progresso do Cooperativismo”. Advogado.

Abstract

This study aims to investigate in detail the legal implications associated with the liquidation and seizure of public funds in Brazilian agricultural cooperatives, highlighting the challenges faced and proposing strategies to mitigate the asset risks arising from these situations. The case study uses the Cooperativa Regional Agropecuária Sul Catarinense, illustrating the problems commonly faced by this entity in the context of default or legal violations. The analysis focuses on the relevance of effective risk management and the implementation of robust compliance policies, with a special emphasis on financial compliance. The study is based on the premise that cooperatives that receive public funds must keep independent accounting and prove specific headings for these resources, ensuring protection against seizure.

Keywords: *agricultural cooperatives. liquidation of public funds. seizure of incentives. asset risks. compliance management.*

Introducción

El cooperativismo en Brasil se convirtió en una herramienta cualificada para la promoción del desarrollo. La posibilidad de ingreso de una pluralidad de socios, que se servirán de los productos y servicios cooperativos, así como, contribuirán financieramente, la distingue de otras sociedades empresariales enumeradas en la legislación civil. Esta sociedad, sin embargo, no se presenta exenta de desafíos. Los gobiernos suelen promover políticas públicas para el auxilio y publicidad del cooperativismo. Frente a las crisis económicas y de insolvencia, la acción pública, ofrecida mediante préstamos y subsidios se transforma en una fuente de receta a los acreedores. Las líneas que distinguen el apoyo gubernamental y el crédito de terceros no se muestran claras: aunque la legislación procesal prohíba el embargo de dinero público, sería imposible distinguirlo cuando administrado en una cuenta bancaria única.

Se postula, por consiguiente, en este resumen, de carácter cualitativo y de metodología deductiva, el empleo de programas de compliance para la gestión de valores públicos ofertados a las cooperativas. Esta medida se traduciría en el mantenimiento de una contabilidad distinguida de las cuentas y deudas de la sociedad. Esta medida, aunque, sencilla, auxiliaría la sostenibilidad del cooperativismo agrario, así como, la promoción del desarrollo. Se recurre a la literatura jurídica y a fallos extranjeros; las traducciones, en consecuencia, son responsabilidad de los autores.

Resultados e Discusiones

El embargo es un instituto procesal que consiste en la retención judicial de los bienes del deudor, con el objetivo de garantizar la satisfacción de una deuda. Se trata de un acto de ejecutivo que se produce tras el reconocimiento de una obligación incumplida. Su objetivo se refiere a la venta de los bienes específicos del deudor, de modo que el valor correspondiente se atribuya al acreedor. En el contexto empresarial, el embargo se puede aplicar sobre bienes de la empresa, como inmuebles, vehículos, cuentas bancarias, entre otros, cuando la empresa no cumple con sus obligaciones financieras. Es importante resaltar que el embargo tiene como objetivo asegurar el pago de una deuda, funcionando como un mecanismo de garantía para el acreedor⁴.

El tema de la inembargabilidad de los financiamientos obtenidos de la banca pública es de gran relevancia en el ámbito del Derecho Empresarial, especialmente

⁴FICI, Antonio. *The Essential Role of Cooperative Law*. Eleven International, 2014, p. 1-4

para las empresas y cooperativas que dependen de estos recursos para realizar sus actividades⁵. Se reconoce que "las cooperativas agrícolas desempeñan un papel vital en la economía rural, proporcionando no sólo eficiencia productiva, sino también apoyo social y económico a los agricultores"⁶. La Constitución brasileña⁷, además, obliga a la Unión la formación de nuevas cooperativas. No obstante, el auxilio en forma de dinero se ha convertido en dificultades a las cooperativas agrícolas: antes de la ayuda gubernamental, constituyen el resultado de una política pública; después, sin métodos de contabilidad adecuados, se convierten en un crédito, buscado por terceros acreedores de la sociedad. No se podría, afirmar que "toda financiación bancaria pública sería inembargable", se trata de una simplificación que no se corresponde con la realidad jurídica.

La inembargabilidad es una protección jurídica que impide que determinados bienes o valores sean objeto de embargo, asegurando la conservación de sus finalidades específicas. La ley procesal brasileña, en el artículo 833, IX, señala que se presentan como inembargables los valores públicos concedidos a las entidades privadas para la educación y asistencia social. Esta finalidad se debe obedecer estrictamente. Sin embargo, esta protección no es absoluta. La inembargabilidad dependerá, en gran medida, del tipo de financiación, de las condiciones establecidas en el contrato y de la asignación de recursos. Por ejemplo, si los montos de financiación se utilizan de forma distinta a la prevista originalmente, o si el contrato de financiación no estipula expresamente que no pueden ser embargados, los recursos serán objeto de embargo⁸.

Los fallos del Superior Tribunal de Justicia (STJ)⁹ suele considerar que, para el reconocimiento de la inembargabilidad, es necesario probar que esos valores están vinculados a su finalidad específica y que no hayan, todavía, sido utilizados. Los recursos ya invertidos, o gastos diversos, pierden esta protección y pueden ser embargados¹⁰.

No es correcto decir que cualquier financiación de los bancos públicos es automáticamente inembargable. La inembargabilidad dependerá de las condiciones específicas de financiación, la asignación de recursos y el estricto cumplimiento de los requisitos legales y contractuales. Por lo tanto, es fundamental que las empresas y cooperativas mantengan una gestión financiera transparente y rigurosa, asegurando que los recursos públicos se apliquen de acuerdo con sus fines, garantizando así la protección contra embargos.

Los riesgos de propiedad que enfrentan las cooperativas agrícolas son múltiples y complejos y van desde disputas laborales hasta deudas derivadas de la financiación agrícola. La dependencia del financiamiento externo aumenta la vulnerabilidad. En este contexto, la gestión eficaz de estas deudas se vuelve esencial para garantizar la continuidad de las operaciones y la estabilidad financiera de las cooperativas, porque, "una mala gestión de la deuda y de la financiación puede desestabilizar financieramente a las cooperativas, amenazando su continuidad operativa"¹¹.

⁵ SILVA, L. F. **Gestão de dívidas em cooperativas agropecuárias**. Revista Brasileira de Administração, 2019, p. 3-21

⁶ FERREIRA, J. P. **O papel das cooperativas na economia rural brasileira**. Revista de Economia Agrícola, 2020, p. 6-21

⁷ Se trata del § 2º, del artículo 174. En su transcripción: "la Ley apoyará y promoverá el cooperativismo y otras formas de asociación". La creación de estas sociedades, además, depende de autorización del Estado, según art. 5º, XVIII, de la Constitución.

⁸ OLIVEIRA, A. R. **Impactos da Perda de Incentivos Públicos nas Cooperativas Agropecuárias**. Revista de Economia Agrícola, 2021, p. 6-40

⁹ Se presenta un fallo:

¹⁰ OLIVEIRA, A. R. **Impactos da Perda de Incentivos Públicos nas Cooperativas Agropecuárias**. Revista de Economia Agrícola, 2021, p. 6-40

¹¹ SILVA, LF **Gestión de la deuda en cooperativas agrícolas**. Revista de Administración Brasileña, 2019.

La liquidación y la incautación de fondos públicos plantean riesgos importantes para la viabilidad financiera de las cooperativas. Estas sanciones pueden desencadenarse por varios factores, entre ellos el incumplimiento de obligaciones tributarias y laborales, así como el uso inadecuado de recursos públicos. Por lo tanto, la implementación de prácticas sólidas de cumplimiento financiero y el mantenimiento de una contabilidad independiente son esenciales para mitigar estos riesgos y proteger los activos de las cooperativas.

La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia (STJ)¹² ha considerado inembargables los recursos públicos transferidos a las cooperativas, precisamente para evitar que esos fondos sean desviados de sus objetivos sociales, protegiendo así el interés colectivo en detrimento del individual.

La adopción de políticas de cumplimiento sólidas es esencial para garantizar el cumplimiento de los estándares legales y regulatorios. El cumplimiento financiero, en particular, implica un conjunto de prácticas diseñadas para garantizar el cumplimiento de las leyes y regulaciones, previniendo irregularidades y fraudes¹³. Un programa de cumplimiento eficaz debe “incluir políticas y procedimientos claros, capacitación continua de los empleados, monitoreo regular de las actividades y la provisión de canales de denuncia seguros y confidenciales para proteger sus recursos y operar dentro de los límites legales”.¹⁴

No se justificaría exentar a las cooperativas de la necesidad de desarrollo de programas de compliance por su naturaleza menos compleja que de las otras sociedades empresarias. Paula Forgioni describe una cooperativa como un “instrumento de corrección de los efectos autodestructivos, espontáneamente, generados por el funcionamiento propio del mercado – especialmente, la explotación de la clase proletaria y la concentración del poder económico en pocas manos”¹⁵. Alfredo de Assis Gonçalves Neto atribuye el menosprecio dirigido al cooperativismo a la descripción de sociedad. Según el autor, “el error, tal vez, sea cualificar la cooperativa como una sociedad, porque de estas se distingue en un sinnúmero de aspectos”¹⁶. Sea para mitigar los efectos del capitalismo, sea comprendida como distinta de las demás sociedades, el beneficio de los programas de compliance auxiliaría en mantener una contabilidad propia a los valores recibidos del Estado y, por consiguiente, evitar potenciales embargos de estos importes. Se postula llevar una contabilidad independiente y abrir partidas específicas por la financiación recibida.

¹² Por ejemplo, en: “PROCEDIMIENTO CIVIL. CARACTERÍSTICA ESPECIAL. EJECUCIÓN. ADJUNTO DEL PORCENTAJE DEL MONTO DEL FINANCIAMIENTO DEL BNDES RECIBIDO POR LA DEMANDADA Y RESULTANTE DEL PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN DE COOPERATIVAS AGRÍCOLAS (PROCAP-AGRO). RECURSO PÚBLICO CON DESTINO SOCIAL. INSENIORABILIDAD. TIPICIDAD CON LA EXCEPCIÓN DISPUESTA EN EL ART. 649, IX, del CPC/1973 (ART. 833, § 2º, DEL CPC/2015). 1. El embargo deberá recaer sobre los bienes del deudor suficientes para pagar el principal actualizado, intereses, costas y honorarios judiciales (CPC/2015, art. 831). Sin embargo, por razones de carácter humanitario y de solidaridad social, encaminadas a proteger al demandado y a su familia, el legislador estableció la prohibición de actos de expropiación en relación con ciertos bienes destinados a proporcionar un mínimo necesario para la supervivencia digna del deudor (CPC/ 15, artículo 832). [...] 3. El Diploma Procesal Civil estableció que los recursos públicos que reciben las instituciones privadas para su aplicación obligatoria en educación, salud o asistencia social son absolutamente inembargables (art. 649, IX, del CPC/73; art. 833, X, del CPC/ 2015). El legislador, en un juicio ex ante y desde una perspectiva de sociabilidad, optó por honrar los recursos públicos con fines sociales en detrimento del pago del crédito al acreedor, salvaguardando el derecho colectivo de sujetos indeterminados favorecidos por el financiamiento en las áreas de educación, salud o asistencia social. 4. **En el presente caso específico, los recursos que recibe la Cooperativa Agrícola se encuadran dentro del carácter típico del Código Procesal Civil, ya sea por ser financiamiento público o por el evidente carácter asistencial de los fondos - Programa de Capitalización de Cooperativas Agrícolas (PROCAP-AGRO) para la promoción de actividades con interés colectivo y para la recuperación de cooperativas- y debe considerarse absolutamente inembargable.** 5. No se proporciona recurso especial”. STJ. Resp. n. 1.691.882/SP, ministro relator Luis Felipe Salomão, Cuarto Panel, juzgado el 2/09/2021, DJe del 3/11/202 (subrayado del autor).

¹³ FRISON-ROCHE, Marie-Anne. Le droit de la compliance au-delà du droit de la régulation. Recueil Dalloz, 2018, p. 1-2

¹⁴ FRISON-ROCHE, Marie-Anne. Le droit de la compliance au-delà du droit de la régulation. Recueil Dalloz, 2018, p. 1-2

¹⁵ FORGIONI, Paula A. As sociedades cooperativas no Brasil: muito além dos preconceitos e das questões tributárias. In: BRUSCHI, Gilberto Gomes. **Direito Processual Empresarial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 608.

¹⁶ GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Singularidades da Cooperativa Singular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. p. 5.

Si una cooperativa obtiene financiamiento de fondos públicos, debe poder demostrar de manera clara y precisa cómo se aplicaron y mantuvieron estos recursos. Suponga, por ejemplo, que la cooperativa recibe 15 millones de reales y utiliza 1 millón en inversiones de renta fija; debe poder demostrar que los 14 millones restantes están disponibles y no han sido utilizados, garantizando que sólo la parte no empleada sea objeto de embargo. Esta transparencia es crucial para proteger los recursos frente a los acreedores y garantizar la correcta aplicación de los fondos públicos.

Para ilustrar los desafíos y prácticas de cumplimiento financiero en las cooperativas agrícolas, este estudio analiza el caso de la Cooperativa Regional Agropecuaria Sul Santa Catarinense¹⁷. Esta cooperativa enfrentó una serie de desafíos legales y financieros derivados de la gestión de recursos públicos. La cooperativa recibió financiamiento del BNDES, destinado al desarrollo de sus actividades agrícolas. Sin embargo, la falta de una contabilidad adecuada y la ausencia de partidas específicas para los recursos recibidos derivaron en una serie de problemas que culminaron con el embargo de parte de sus activos.

Conclusiones

Las cooperativas agrícolas enfrentan un escenario lleno de desafíos legales y operativos. Potenciales embargos de fondos públicos representan riesgos que pueden comprometer su viabilidad financiera y operativa. La implementación de políticas de compliance, combinadas con una gestión de riesgos eficaz, es esencial para mitigar estos desafíos y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las cooperativas. Además, un análisis en profundidad de la jurisprudencia puede proporcionar conocimientos valiosos para fortalecer la gestión y operación de estas entidades en

¹⁷ "ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS MORAIS COLETIVOS. ALEGADA NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA RESPONSABILIDADE CIVIL DA RECORRENTE. PRETENDIDA REDUÇÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DISSÍDIO NÃO DEMONSTRADO. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da Cooperativa Regional Agropecuária Sul Catarinense, buscando a imposição, à ré, de obrigação de não fazer, para que se abstenha de transitar com veículos com excesso de peso, em desacordo com a legislação de trânsito, sob pena de multa. O acórdão do Tribunal de origem reformou, em parte, a sentença, que julgara improcedente o pedido, para estabelecer, "considerando a atividade desenvolvida pela ré, o elevado número de infrações, a revelar conduta abusiva, e a ofensa a diversos direitos tutelados pela Constituição Federal, com inegáveis prejuízos à coletividade", a indenização por danos morais coletivos, fixados em R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais). Quanto à alegação de negativa de prestação jurisdicional, verifica-se que, apesar de apontar como violados os arts. 489, II, e 1.022 do CPC/2015, a agravante não evidencia qualquer vício, no acórdão recorrido, deixando de demonstrar no que consistiu a alegada ofensa ao citado dispositivo, atraindo, por analogia, a incidência da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia"). Nesse sentido: STJ, AgInt no AREsp 1.134.984/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 06/03/2018. O Tribunal de origem, à luz das provas dos autos, considerou "a contumácia da demandada, que por mais de 360 ocasiões foi autuada em razão de veículos a seu serviço transitarem com excesso de peso" e "a atividade desenvolvida pela ré, o elevado número de infrações, a revelar conduta abusiva, e a ofensa a diversos direitos tutelados pela Constituição Federal, com inegáveis prejuízos à coletividade", fixando a indenização por danos morais coletivos. A alteração desse entendimento demandaria incursão no conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado, no âmbito do Recurso Especial, pela Súmula 7 desta Corte.

No que tange ao quantum indenizatório, "a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a revisão dos valores fixados a título de danos morais somente é possível quando exorbitante ou insignificante, em flagrante violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que não é o caso dos autos. A verificação da razoabilidade do quantum indenizatório esbarra no óbice da Súmula 7/STJ" (STJ, AgInt no AREsp 927.090/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/11/2016). No caso, o Tribunal de origem, à luz das provas dos autos e em vista das circunstâncias fáticas do caso, fixou a indenização por danos morais coletivos em R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), considerando "a atividade desenvolvida pela ré, o elevado número de infrações, a revelar conduta abusiva, e a ofensa a diversos direitos tutelados pela Constituição Federal, com inegáveis prejuízos à coletividade". Tal contexto não autoriza a redução pretendida, de maneira que não há como acolher a pretensão do recorrente, em face da Súmula 7/STJ. Descabimento do Recurso Especial com base no dissídio jurisprudencial, pois as mesmas razões que inviabilizaram o conhecimento do apelo, pela alínea a do permissivo constitucional, servem de justificativa quanto à sua alínea c. Agravo interno improvido". AgInt no AREsp n. 1.161.016/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 15/5/2018, DJe de 21/5/2018.

Brasil. Aunque diferentes de las demás modalidades societarias, la implementación de estrategias efectivas de gestión de riesgos es fundamental para garantizar la sostenibilidad y el éxito de estas cooperativas en un entorno económico cada vez más desafiante.

Referencias

ANDRADE, P. V. **Gestão de riscos e compliance nas cooperativas agropecuárias**. São Paulo: Editora Jurídica, 2021.

BUTTENBENDER, Pedro L. **Estruturas de Governança Cooperativa em Cooperativas e Repercussões no Âmbito Territorial: O Caso de uma Cooperativa de Crédito**. VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, 2017.

COLEMAN, James S. **Social Capital in the Creation of Human Capital**. American Journal of Sociology, 1988.

COSTA, Susana Henriques da. **A impenhorabilidade de bens e a Lei 11.382/2006**. In: COSTA, Susana Henriques da (org.). **Execução extrajudicial: modificações da Lei 11.382/2006**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

FERREIRA, J. P. **O papel das cooperativas na economia rural brasileira**. Revista de Economia Agrícola, 2020.

FICI, Antonio. **The Essential Role of Cooperative Law**. Eleven International, 2014.

FORGIONI, Paula A. **As sociedades cooperativas no Brasil: muito além dos preconceitos e das questões tributárias**. In: BRUSCHI, Gilberto Gomes. **Direito Processual Empresarial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. P. 608.

FRISON-ROCHE, Marie-Anne. **Le droit de la compliance au-delà du droit de la régulation**. Recueil Dalloz, 2018.

GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Singularidades da Cooperativa Singular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. p. 5.

GRANOVETTER, Mark. **The Strength of Weak Ties**. American Journal of Sociology, 1973.

OLIVEIRA, A. R. **Impactos da Perda de Incentivos Públicos nas Cooperativas Agropecuárias**. Revista de Economia Agrícola, 2021.

PUTNAM, Robert D. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. Simon & Schuster, 2000.

SILVA, L. F. **Gestão de dívidas em cooperativas agropecuárias**. Revista Brasileira de Administração, 2019.