

Auditoria à AS - Águas de Santarém, EM, SA

A empresa apresenta uma situação financeira equilibrada e sustentável, as relações e os fluxos financeiros estabelecidos com o Município de Santarém observam os princípios da legalidade e da transparência e cumpre as normas de controlo interno e de Prevenção da Corrupção?

Relatório n.º 79/2025

Dezembro de 2025

Proc. n.º 2024/310/A9/255



[igf.gov.pt](https://www.igf.gov.pt)

FICHA TÉCNICA

Direção e Coordenação da ação

Chefe de Equipa com Direção de Projetos *Marlene Fernandes*

Equipa de auditoria

Chefe de equipa *Helena Fonseca*

Inspetor *Bruno Adriano*

Inspetor *Emanuel Aragão*

Homologação / Despacho

Despacho

Concordo.

Submeta-se à consideração de Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, para efeitos de homologação e com sugestão de encaminhamento, igualmente para homologação, a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

Parecer

Submeto o presente Relatório e anexos à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, com o meu acordo.
Sublinho que a apreciação dos factos com incidência financeira consta de documento autónomo.

Parecer

Concordo com o presente relatório, salientando os pontos 3. (Conclusões e recomendações) e 4. (Propostas).

À consideração superior.

Relatório n.º 79/2025

Processo n.º 2024/310/A9/255

Auditoria à AS - Águas de Santarém, EM, SA

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se a empresa Águas de Santarém, E.M., SA apresenta uma situação financeira equilibrada e sustentável, se as relações e os fluxos financeiros estabelecidos com o Município de Santarém observam os princípios da legalidade e da transparência e se a empresa cumpre as normas de controlo interno e de prevenção da corrupção. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 13), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

1. Principais conclusões

Inexistência de situações determinantes da dissolução obrigatória	1.1. A evolução económico-financeira da empresa, entre 2021 e 2024, caracterizou-se por forte investimento e redução do passivo, embora se tenha verificado uma diminuição do ativo e dos capitais próprios, agregados em 7%. Os indicadores financeiros de solvabilidade e de liquidez decresceram, sendo, no entanto, de assinalar a evolução favorável do passivo (-7%). No período considerado, a empresa não reunia as condições de dissolução obrigatória previstas na lei.
Dívida de entidades públicas locais à AS: 1,6 M€	1.2. Em 30/06/2024, a dívida acumulada à AS, relativa aos Municípios de Santarém e da Golegã e a diversas Freguesias do Concelho de Santarém, ascendia a 1,6 M€, montante que, atendendo à natureza e antiguidade dos saldos, suscita dúvidas quanto à sua efetiva cobrabilidade, compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras, tem subjacente um risco material significativo e influencia os indicadores de liquidez.
Falta de definição de orientações estratégicas e de revisão do contrato de gestão delegada	1.3. Não existe evidência de o Município de Santarém ter definido orientações estratégicas relativas ao exercício da função acionista na empresa e de ter procedido à revisão do contrato de gestão delegada desde 2012, embora esteja prevista a sua revisão quinquenal.
Atribuição de gratificação de balanço aos trabalhadores: eventual responsabilidade financeira	1.4. Em 2023, a empresa deliberou atribuir gratificação de balanço aos colaboradores, no valor de 48 milhares de euros, a qual não tem previsão explícita na legislação aplicável às empresas locais (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais e no Regime Jurídico do Setor Público Empresarial). A assunção e o pagamento desta despesa são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos dos n.ºs 1 e 4, art. 59.º e da al. b), n.º 1, art. 65.º da LOPTC.
Insuficiências na implementação de instrumentos de combate à corrupção e de reforço da transparência	1.5. A Águas de Santarém possui instrumentos específicos de combate à corrupção, embora se constate que não se encontra publicada no sítio na <i>internet</i> , em secção separada, facilmente identificável e acessível, toda a informação obrigatória, nomeadamente as condições para beneficiar de proteção ao abrigo desta lei, os dados

de contacto dos canais de denúncia externa e os procedimentos aplicáveis à denúncia de infrações.

As restantes fragilidades identificadas durante a auditoria relacionadas com a transparência administrativa foram posteriormente ultrapassadas, conforme evidenciado em contraditório.

Fragilidades no controlo interno: área da contratação pública

- 1.6.** Identificaram-se diversas fragilidades, nomeadamente, a inexistência de um responsável formal para a implementação e monitorização do Sistema de Controlo Interno e a não atualização do Regulamento Interno de Contratação, de acordo com a legislação em vigor.
- Após a auditoria, a empresa procedeu à nomeação daquele responsável, pelo que esta insuficiência foi, entretanto, sanada.

2. Principais recomendações

2.1. Ao Presidente da Câmara Municipal de Santarém

Renegociação do plano de pagamento das dívidas à Águas de Santarém.

- a) Promover a renegociação dos termos de pagamento das dívidas à Águas de Santarém, estabelecendo um novo plano de amortização e realizar reuniões regulares entre o Município, a AS e as Juntas de Freguesia para monitorizar os pagamentos pendentes e definir medidas corretivas.

Objetivos estratégicos e de controlo de gestão

- b) Definir orientações estratégicas com o objetivo de assegurar uma gestão eficiente e transparente da participação acionista do Município na empresa e promover o interesse público e o desenvolvimento local.

2.2. Ao Presidente do Conselho de Administração da AS - Águas de Santarém

Sustentabilidade económico-financeira da empresa

- a) Implementar medidas que acautelem e evidenciem de forma clara os créditos de cobrança duvidosa e criar um plano formal de recuperação das dívidas com cronograma e metas claras de pagamento.
- b) Definir orientações e procedimentos de gestão que acautelem a evolução favorável do ativo e dos capitais próprios, bem como a manutenção da sustentabilidade económico-financeira da empresa.
- c) Implementar um sistema de previsão de tesouraria que permita identificar períodos de maior pressão financeira e negociar condições mais favoráveis para os empréstimos existentes.

Contrato de gestão

- d) Rever o contrato de gestão delegada para incorporar as condições económicas atuais, garantir a inclusão de objetivos estratégicos e de indicadores de desempenho claros e submeter os relatórios anuais de monitorização ao acionista.

Despesas da empresa

- e) Assegurar que as despesas da empresa estão devidamente justificadas com base na prossecução do interesse público e que têm enquadramento legal, nomeadamente no RJAEL e no RJSPE.

Contratação pública

- f) Atualizar o Regulamento Interno de Contratação para garantir a sua adequação à legislação em vigor.

Prevenção da corrupção

- g) Publicitar no sítio na *internet* toda a informação relativa ao canal de denúncia externa.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento	7
1.2. Questões e subquestões de auditoria e âmbito	7
1.3. Metodologia	8
1.4. Contraditório.....	9
2. RESULTADOS	9
2.1. Caracterização da AS – Águas de Santarém	9
2.2. Órgãos sociais da empresa.....	10
2.3. Contrato de Gestão Delegada	12
2.4. Prestação de contas e evolução económico-financeira.....	13
2.5. Fiabilidade da informação contabilística.....	17
2.6. Gratificação de balanço.....	23
2.7. Deveres de reporte e transparência	25
2.8. Sistema de controlo interno e Instrumentos de prevenção da corrupção	27
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	30
4. PROPOSTAS	33

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AG	Assembleia Geral
AS	Águas de Santarém, EM, SA
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais
IGF	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
M€	Milhões de euros
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MENAC	Mecanismo Nacional Anticorrupção
MG	Município da Golegã
MS	Município de Santarém
NCRF	Norma Contabilística e de Relato Financeiro
PCN	Programa de Cumprimento Normativo
PPR	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção
RGPC	Regime Geral de Prevenção da Corrupção
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local
RJSPE	Regime Jurídico do Setor Público Empresarial
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TdC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades da Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF), foi realizada a presente auditoria à AS – Águas de Santarém, EM, SA (AS), enquadrada no Projeto “310 – Contribuir para o reforço da sustentabilidade da atividade empresarial local e para o cumprimento da legalidade e identificação dos impactos financeiros associados às PPP de iniciativa local”.

O principal objetivo da auditoria consiste em concluir sobre se a empresa cumpre a legislação aplicável, nomeadamente o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL)¹, o Regime Jurídico do Sector Público Empresarial (RJSPE)², se as relações estabelecidas entre a empresa e o Município de Santarém (MS) observam os princípios da legalidade e da transparência, se a situação económico-financeira tem evoluído de forma equilibrada e sustentável e se as normas de controlo interno e de Prevenção da corrupção são cumpridas.

Face à finalidade da auditoria e ao processo de planeamento realizado, foram identificados, como principais fatores de risco, os seguintes:

- a) Incumprimento do RJAEL e do RJSPE, nomeadamente ao nível da adequação dos estatutos ao regime legal em vigor, das obrigações de reporte à IGF³ e dos critérios de sustentabilidade;
- b) Inobservância do princípio da transparência e incumprimento do regime aplicável às relações contratuais com o MS;
- c) Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas e do reporte ao Tribunal de Contas (TdC) e à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL);
- d) Incumprimento das normas de controlo interno e do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).

1.2. Questões e subquestões de auditoria e âmbito

1.2.1. Nesta auditoria pretendeu-se dar resposta às seguintes questões:

- a) A empresa tem vindo a cumprir o enquadramento normativo aplicável, nomeadamente quanto às alterações estatutárias, às normas contabilísticas, às obrigações de reporte à IGF, à DGAL e ao TdC?
- b) As relações e os fluxos financeiros estabelecidos entre a empresa e o MS, especialmente quanto à celebração de contratos-programa e outros contratos, cumprem as exigências legais e são transparentes?
- c) No último triénio, verificaram-se os critérios de dissolução previstos no RJAEL?

¹ Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08, com as alterações posteriores.

² Aprovado pelo DL n.º 133/2013, de 03/10, com as alterações posteriores.

³ A título exemplificativo, as previstas no RJAEL e no Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo DL n.º 71/2007, de 27/03, com as alterações posteriores.

d) A empresa cumpriu as normas em matéria de controlo interno e de prevenção da corrupção?

1.2.2. Para responder a estas questões, foram definidas as seguintes subquestões:

- a) Os estatutos da empresa cumprem o regime legal previsto no RJAEL e no RJSPE?
- b) As regras contabilísticas adotadas estão de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e a empresa tem vindo a efetuar o reporte obrigatório à IGF, ao TdC e à DGAL?
- c) As relações contratuais entre a empresa e a entidade local participante cumprem o regime legal e são transparentes?
- d) Como evoluiu a situação económico-financeira da empresa no último triénio?
- e) A empresa definiu e implementou normas de controlo interno e de Prevenção da corrupção?

Foram ainda apreciados os contratos de financiamento celebrados pela empresa, os fluxos financeiros da AS com o Município da Golegã (MG), no âmbito do Acordo de Execução celebrado em 19/02/2014, entre o MS, o MG e a AS, bem como a execução do protocolo celebrado com as Juntas de Freguesia do Concelho de Santarém.

O âmbito temporal da auditoria abrangeu os anos de 2021 a 2023, tendo sido alargado aos anos de 2020, para efeitos da análise da execução do protocolo celebrado com as Juntas de Freguesia, e ao ano de 2024, quanto à evolução da situação financeira da empresa, e incidiu com particular enfoque na Direção Administrativa e Financeira.

1.3. Metodologia

O trabalho desenvolvido seguiu a metodologia definida pela IGF, consubstanciada nos “Referenciais e Normas de Auditoria da Inspeção-Geral de Finanças”.

Os aspetos mais pormenorizados relativos à metodologia, nomeadamente os critérios/referenciais de análise, a recolha e identificação da prova, bem como o programa de trabalho detalhado, com a definição dos principais procedimentos e as fontes de informação, constam da respetiva informação de planeamento⁴.

Destacam-se alguns dos principais procedimentos de auditoria adotados, com os quais se pretendeu dar resposta às questões e subquestões identificadas no ponto anterior:

- a) Análise documental: estatutos, documentos previsionais e de prestação de contas de 2020 a 2024, contratos de financiamento, deliberações do Conselho de Administração e da Câmara Municipal de Santarém e documentos disponibilizados no *site* da empresa;
- b) Entrevistas informais com responsáveis de diversas áreas, com destaque para a área financeira e comercial;
- c) Aplicação de questionários específicos elaborados pela IGF que incidem sobre os procedimentos de controlo interno e de prevenção da corrupção;

⁴ Informação n.º 396/2024.

- d) Recolha de prova e obtenção de elementos adicionais junto de entidades externas à empresa, a saber, o MG e as Juntas de Freguesia do Concelho de Santarém com dívidas à AS;
- e) Preenchimento de mapas de recolha de informação criados pela IGF, que têm subjacentes procedimentos de auditoria de análise, comparação e verificação;
- f) Análise da documentação obtida tendo como referenciais a legislação aplicável.

1.4. Contraditório

Em conformidade com o disposto no art. 12.º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e nos art.s 19.º, n.º 2 e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF-Autoridade de Auditoria⁵, em 06/08/2025, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Santarém⁶ e ao Presidente do Conselho de Administração da AS⁷, das principais asserções, conclusões e recomendações do projeto de relatório.

A resposta e os documentos enviados à IGF pela AS, no exercício do contraditório institucional, após pedido de prorrogação de prazo, foram recebidos em 04/09/2025⁸ e integram o presente relatório como anexo, não tendo sido rececionada a pronúncia do Município. Da análise do contraditório institucional da AS, resultou a contestação de algumas conclusões, tendo a entidade, no entanto, procedido à correção de diversas desconformidades de natureza processual e de reporte identificadas no decurso da auditoria.

No presente documento considerámos, nos respetivos pontos específicos, informações ou dados complementares relevantes que resultam do contraditório apresentado.

Foi ainda realizado o contraditório formal pessoal, através do envio de extratos do ponto 2.6. e anexos do projeto de relatório aos responsáveis visados, para o apuramento da eventual responsabilidade financeira de carácter sancionatório, a remeter para o Ministério Público junto do Tribunal de Contas (TdC), tendo as respetivas alegações sido consideradas na informação n.º 725/2025 da IGF.

Anexos 12 e 13

2. RESULTADOS

2.1. Caracterização da AS – Águas de Santarém

A AS é uma pessoa coletiva de direito privado, sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, de responsabilidade limitada, com natureza municipal, constituída pelo MS, que goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A empresa prossegue os seguintes serviços de interesse geral:

- a) Serviços municipais de abastecimento público de água para consumo humano;
- b) Serviços municipais de saneamento de águas residuais urbanas, incluindo a gestão dos sistemas municipais de águas pluviais.

⁵ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 05/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

⁶ Registo de saída n.º 3282/2025.

⁷ Registo de saída n.º 3281/2025

⁸ Registo de entrada n.º 7593/2025.

A empresa foi criada pelas deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal de Santarém, tomadas, respetivamente, em 20/08/2007 e 28/09/2007, com a denominação “A.S. – Empresa das Águas de Santarém – EM, S.A.”.

O capital social da AS ascende a 31 277 423 € e é detido a 100% pelo MS, pelo que se trata de uma empresa local, de natureza municipal, cuja atividade se rege pelo RJAE, pela lei comercial, pelos seus Estatutos e, subsidiariamente, pelo RJSPE⁹. Do ponto de vista operacional, a empresa é regulada pelo “Regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos”¹⁰.

Os Estatutos foram objeto de várias modificações, tendo a última sido realizada em 27/12/2023 e consistiu na alteração de vários artigos, em resultado das recomendações apresentadas pelo Tribunal de Contas no Relatório n.º 09/2023 de Verificação Interna de Contas, concretamente as relacionadas com a aquisição de participações sociais e o processo de escolha do fiscal único.

De acordo com o n.º 2 do art. 3.º dos Estatutos da AS, o MS optou por transferir a execução dos serviços para a empresa local por recurso ao modelo de gestão delegada, o que implicou a celebração de um contrato de gestão delegada¹¹, que incluiu os termos da prestação desses serviços e as obrigações do delegante e da delegatária, designadamente, prazo, tarifários, planos de investimento, sanções e outra informação considerada relevante.

A empresa é uma entidade pública não reclassificada, de acordo com os critérios definidos pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais - SEC 2010, fazendo parte do setor empresarial local, cuja produção é considerada mercantil.

2.2. Órgãos sociais da empresa

No período em análise, os órgãos sociais da AS são a Assembleia Geral (AG), o Conselho de Administração (CA) e o Fiscal Único, de acordo com o estipulado no n.º 1 do art. 8.º dos Estatutos.

Como resulta da figura seguinte, entre 2020 e 2024, a AS apresentou um CA constituído por um presidente e dois vogais.

⁹ De acordo com o n.º 4, art. 1.º dos seus Estatutos.

¹⁰ DL n.º 194/2009, de 20/08, com as alterações posteriores.

¹¹ Cfr. a alínea c), n.º 1 do art. 7.º, o n.º 3 do art. 17.º e o art. 20.º do DL n.º 194/2009, de 20/08.

Figura 1 – Composição do Conselho de Administração entre 2020 e 2027

Mandato	Fases	Composição do órgão (nome)	Género (F/M)	Cargo (Presidente/vogal)	Função (Executivo/Não Executivo)	Data Início (d/m/a)	Data de termo (d/m/a)	
2020/2024	Inicial	[REDACTED]			Não executivo	08/06/2020	14/06/2024	
					Executivo	08/06/2020	31/12/2020	
	1ª alteração	[REDACTED]				Não executivo	08/06/2020	24/10/2022
						Não executivo	08/06/2020	14/06/2024
						Não executivo	13/01/2021	24/10/2022
						Não executivo	08/06/2020	24/10/2022
						Não executivo	08/06/2020	14/06/2024
						Não executivo	24/10/2022	06/12/2023
	2ª alteração	[REDACTED]				Não executivo	24/10/2022	14/06/2024
						Não executivo	24/10/2022	14/06/2024
Não executivo						08/06/2020	14/06/2024	
Não executivo						06/12/2023	14/06/2024	
3ª alteração	[REDACTED]				Não executivo	24/10/2022	14/06/2024	
					Não executivo	14/06/2024	31/12/2027	
2024/2027	Inicial	[REDACTED]			Não executivo	14/06/2024	31/12/2027	
					Executivo	14/06/2024	31/12/2027	
					Não executivo	14/06/2024	31/12/2027	

Fonte: Atas da AG e auditoria da IGF - Autoridade de Auditoria

Da análise da figura verificamos que, no período de 31/12/2020 a 13/06/2024, apenas existiam gestores públicos com funções não executivas e não remuneradas.

Contudo, considerando a natureza das funções, a posição divulgada sobre esta matéria pela DGAL¹², a ausência de previsão legal expressa no RJAEL e no Código das Sociedades Comerciais (CSC)^{13 e 14}, os arts. 19.º a 21.º do DL n.º 71/2007, de 27/03¹⁵, aplicável subsidiariamente às empresas locais pelo n.º 4 do art. 30.º do RJAEL, não faz sentido a possibilidade de um CA onde todos os elementos são não executivos.

No decurso da auditoria, em reunião do órgão executivo do MS de 07/06/2024, foi eleito o representante do MS, na qualidade de acionista único da AS e, na AG de 14/06/2024, ocorreu a eleição¹⁶ dos órgãos sociais para o quadriénio 2024-2027. A estrutura do CA mantém-se com um presidente e dois vogais, porém, um dos vogais assume agora funções executivas remuneradas.

No seguimento desta nomeação, o CA¹⁷ aprovou a delegação de competências na vogal/administradora executiva, de acordo com o n.º 3 do art. 11.º dos Estatutos e os n.ºs 3 a 8 do art. 407.º do CSC, assegurando a conformidade com o regime legal aplicável.

Apesar de a recomendação ter sido dirigida ao Presidente da Câmara Municipal de Santarém, foi a AS que apresentou as observações em sede de contraditório, no qual alega que as orientações estratégicas são definidas anualmente, na prática, durante a preparação do Plano de Atividades e Orçamento, aprovado em Assembleia Geral, não existindo qualquer evidência documentada sobre essa situação.

¹² Na Reunião do Grupo de Coordenação Jurídica, de 23/05/2013, foi adotada uma posição, homologada em 27/08/2013, que concluiu que os modelos de gestão das empresas locais não compreendem a distinção entre gestores com funções executivas e não executivas, sem prejuízo da possibilidade de delegação da gestão corrente, no caso de sociedade anónima, em um ou dois administradores ao abrigo do art. 407.º do CSC.

¹³ Aprovado pelo DL n.º 262/86, de 02/09, com as alterações posteriores.

¹⁴ N.ºs 3 a 8 do art. 407.º do CSC.

¹⁵ Que preveem a existência de gestores com funções executivas e não executivas.

¹⁶ Certidão n.º 82/2024 do MS e ata n.º 31/2024 da AG da AS, respetivamente.

¹⁷ Proposta n.º 2 do Presidente do Conselho de Administração, de 17/06/2024.

Para além disso, a empresa mencionou a elaboração de relatórios de atividade trimestrais e a realização de reuniões de acompanhamento regulares com o Município, contudo, não anexou qualquer documento comprovativo.

Face ao exposto, apesar das justificações apresentadas, continuam a ser pertinentes as asserções, conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório, pelo que as mantemos.

Anexos 12 e 13

2.3. Contrato de Gestão Delegada

O Contrato de Gestão Delegada, celebrado em 30/04/2012 entre o MS e a AS, prevê a obrigatoriedade de revisão dos dados previsionais e do próprio contrato a cada cinco anos. Verifica-se, contudo, que não há evidência documental de que tais revisões tenham sido realizadas nos anos previstos (2017 e 2022), ou em qualquer outra data.

A ausência dessas revisões compromete a atualização tarifária, conforme reconhecido pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) nos pareceres tarifários de 2022 e 2023, emitidos em 29/11/2021 e 20/12/2022, respetivamente, onde é mencionado o incumprimento do contrato de gestão delegada e do Anexo IV, face à proposta apresentada pela AS.

Relativamente ao cumprimento das obrigações específicas inerentes ao contrato de gestão delegada, são de destacar as seguintes situações:

1. Não foram elaborados nem submetidos ao MS, no período em análise, os relatórios anuais de monitorização, os quais devem incluir a análise do grau de execução dos objetivos estratégicos e dos indicadores de desempenho económico e operacional;
2. A AS tem a obrigação de executar o plano de investimentos definido no Anexo III do contrato, abrangendo a renovação e substituição de infraestruturas, contudo, a inexistência de relatórios anuais constitui incumprimento legal¹⁸, para além de poder comprometer a monitorização efetiva deste plano, que apenas seria possível através de verificações físicas;
3. A AS deve cumprir todas as disposições legais e regulamentares, nomeadamente as estabelecidas no regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos¹⁹. Um dos aspetos críticos é a determinação da remuneração dos capitais próprios, conforme disposto nos artigos 21.º e 24.º do referido diploma, o que está diretamente relacionado com a atualização dos tarifários, que se encontra pendente.

A falta de revisão do contrato de gestão delegada e a ausência de atualização tarifária afetam a taxa de remuneração dos capitais próprios do acionista, definida em termos médios como 6,7%²⁰, para o quinquénio 2012-2016, há muito ultrapassado. A proposta de alteração tarifária submetida pela AS à ERSAR, conforme o parecer emitido, foi condicionada pelo incumprimento do contrato.

¹⁸ Conforme art. 20.º do DL n.º 194/2009, de 20/08.

¹⁹ DL n.º 194/2009, de 20/08.

²⁰ De acordo com o n.º 5 do Anexo VI – Demonstrações Financeiras da Empresa e Plano de Financiamento do Contrato de Gestão Delegada.

A cláusula 15.4 do contrato de gestão delegada prevê que o MS pode aplicar sanções pelo incumprimento das obrigações contratuais. No entanto, não foi apurada a aplicação de qualquer penalidade à AS no período auditado, apesar das falhas na apresentação dos relatórios de monitorização e da desatualização contratual.

Por sua vez, o n.º 2 do art. 3.º e a alínea a), n.º 1 do art. 5.º dos Estatutos preveem que o MS exerça diversos direitos societários, entre os quais, sujeitar a delegação de atribuições ao cumprimento de um contrato de gestão delegada e, nesse sentido, definir orientações estratégicas relativas ao exercício da função acionista na empresa. Contudo, tais orientações não foram emitidas, no período em análise, em incumprimento do art. 37.º do RJAEL.

A AS, em contraditório, reconhece o incumprimento da cláusula de revisão quinquenal do Contrato de Gestão Delegada, que vigora desde 2012, e argumenta que as aprovações anuais do orçamento e do tarifário pela Assembleia Geral (representativa do acionista Município) constituem um acordo expreso que, na prática, atualiza e legitima a execução do contrato.

O incumprimento da cláusula de revisão quinquenal é um facto objetivo e material e as justificações apresentadas são insuficientes para o afastar, pelo que consideramos a alegação do acordo tácito inadequada e insuficiente face às obrigações contratualmente definidas.

A ausência de um contrato de gestão delegada devidamente atualizado representa uma fragilidade crítica, suscetível de gerar insegurança jurídica, comprometer a sustentabilidade financeira a longo prazo e enfraquecer os mecanismos de controlo e responsabilização, pelo que a recomendação apresentada é uma condição essencial para a gestão sã e transparente da concessão. O facto de a empresa afirmar que era expectável que durante o ano de 2025 existissem condições para aprovar a revisão do contrato, também reforça a pertinência desta posição, ao que acresce que nada foi remetido à IGF, até à data, sobre a referida atualização.

Anexos 12 e 13

2.4. Prestação de contas e evolução económico-financeira

2.4.1. Evolução dos balanços

No quadriénio 2021/2024, a AS teve como referencial contabilístico o SNC²¹, conforme disposto no art. 31.º-A do RJAEL e no art. 3.º do SNC. As principais componentes do balanço da empresa apresentaram, no período em análise, os valores e evolução constantes da figura seguinte:

²¹ Aprovado pelo DL n.º 158/2009, de 13/07, com as alterações posteriores.

Figura 2 – Evolução das componentes do balanço (2021/2024)

Un: euro

Descrição	Ano 2021	Ano 2022	Ano 2023	Ano 2024	Variação no Quadriénio	
					Montante	%
Ativos tangíveis	69 697 599,16	69 392 544,50	68 477 773,82	66 872 934,12	- 2 824 665,04	-4%
Caixa e depósitos bancários	3 159 070,03	1 325 922,60	431 103,87	477 525,41	- 2 681 544,62	-85%
Restante ativo	4 566 803,04	4 867 044,23	5 176 538,52	4 805 579,18	238 776,14	5%
Ativo Total	77 423 472,23	75 585 511,33	74 085 416,21	72 156 038,71	- 5 267 433,52	-7%
Financiamentos obtidos (Passivo Não Corrente)	10 798 477,63	9 809 120,79	8 842 114,52	8 053 580,69	- 2 744 896,94	-25%
Outras dívidas a pagar (Passivo Não Corrente)	5 602 415,48	5 413 899,14	5 173 887,79	4 951 431,36	- 650 984,12	-12%
Restante passivo	6 724 973,84	6 997 095,78	7 195 080,41	8 453 453,34	1 728 479,50	26%
Passivo Total	23 125 866,95	22 220 115,71	21 211 082,72	21 458 465,39	- 1 667 401,56	-7%
Capital subscrito	31 277 422,97	31 277 422,97	31 277 422,97	31 277 422,97	0,00	0%
Ajustamentos/outras variações no capital próprio	19 747 880,82	19 194 733,40	18 397 355,14	17 637 215,35	- 2 110 665,47	-11%
Restantes capitais próprios	3 272 301,49	2 893 239,25	3 199 555,38	1 782 935,00	- 1 489 366,49	-46%
Capitais Próprios Totais	54 297 605,28	53 365 395,62	52 874 333,49	50 697 573,32	- 3 600 031,96	-7%

Fonte: Prestação de contas AS e auditoria da IGF

Anexo 1

O ativo apresentou uma evolução negativa, com redução de cerca de 5,3 M€ (-7%), que resultou, essencialmente, da diminuição de 2,7 M€ (-85%) da “Caixa e depósitos bancários” e de 2,8 M€ nos “Ativos tangíveis” (-4%).

O passivo diminuiu 1,7 M€ (-7%), devido, fundamentalmente, à redução de 3,3 M€ (-21%), do passivo não corrente, designadamente em “Financiamentos obtidos” e “Outras dívidas a pagar”, enquanto as restantes rubricas do passivo aumentaram 1,7 M€, essencialmente pela variação das provisões (1,5 M€).

Os capitais próprios evoluíram negativamente em cerca de 3,6 M€ (-7%), sobretudo em consequência da diminuição de 2,1 M€ dos “Ajustamentos/outras variações no capital próprio”, com um peso na variação total de -59%.

A análise de alguns indicadores financeiros relativos ao período entre 2021 e 2024 permite afirmar que:

1. O grau de solvabilidade diminuiu ligeiramente (passou de 349% para 336%), enquanto a autonomia financeira se manteve em cerca de 70%, o que evidencia a manutenção do nível de independência da AS em relação aos credores;
2. Todos os rácios de liquidez registaram uma evolução negativa no quadriénio. Em 2024, os indicadores de liquidez geral e reduzida registaram valores de 67% e 64%, respetivamente, abaixo dos valores de referência. O rácio de liquidez imediata foi de 7%, significativamente inferior ao valor de referência (>90%), o que pode indicar dificuldades de equilíbrio financeiro a curto prazo, bem como na tesouraria da empresa;
3. O nível de endividamento (peso do passivo no ativo) manteve-se praticamente inalterado situando-se, no final de 2024, em 29%;
4. A rentabilidade apresentou uma tendência de estabilidade, todavia, próxima de 0% durante o quadriénio, valor que pode vir a comprometer investimentos em melhoria ou inovação e traduzir-se na necessidade de transferências financeiras do acionista, bem como vir a dificultar a manutenção do nível de serviço prestado.

Anexo 2

Em sede de contraditório, a empresa contesta que a sua evolução económico-financeira evidencie uma trajetória globalmente negativa e faz a contextualização estratégica da sua atividade, a qual complementa a análise efetuada pela IGF.

Face ao que antecede, acolhemos as observações relativas ao contexto de atuação da AS, sendo tecnicamente correto afirmar que, num ciclo de forte investimento, o resultado líquido pode ser penalizado pelo aumento das depreciações, tornando o EBITDA um indicador mais fidedigno da performance operacional. A utilização de liquidez para financiar investimento (CapEx) e reduzir dívida é uma prática de gestão financeira prudente.

Deste modo, perante as observações apresentadas no contraditório, a conclusão C2 será reformulada em conformidade, mantendo-se a respetiva recomendação.

Anexos 12 e 13

2.4.2. Controlo dos critérios de dissolução previstos no RJAEI

Sendo a AS uma empresa local, procedemos, no que respeita à sua situação económica, ao cálculo dos indicadores de dissolução obrigatória previstos nas alíneas a) a d) do n.º 1 do art. 62.º do RJAEI, tendo sido obtidos os valores evidenciados na figura seguinte:

Figura 3 - Análise dos critérios de dissolução previstos no RJAEI (2021/2024)

Un.: Euro

Indicadores	Ano 2021	Ano 2022	Ano 2023	Ano 2024	Análise
a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios;					
Vendas e prestação de serviços	8 583 081	8 794 338	10 145 539	10 759 345	
Gastos totais	10 164 706	10 175 415	11 761 612	12 356 925	
Indicador: Vendas e prestação de serviços/gastos totais < 50%	84%	86%	86%	87%	Não se verifica
b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pelas entidades públicas participantes é superior a 50% das suas receitas;					
Subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante	0	0	0	0	
Total de ganhos	10 204 055	10 207 217	11 860 649	12 468 325	
Indicador: Subsídios à exploração/ganhos totais > 50%	0%	0%	0%	0%	Não se verifica
c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;					
Resultado Operacional (RO)	262 275	284 004	581 087	674 559	
Amortizações e depreciações	3 759 127	3 273 343	3 878 795	4 108 494	
Indicador: RO + Amortizações e depreciações < 0	4 021 403	3 557 348	4 459 882	4 783 054	Não se verifica
d) Quando, se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.					
Indicador: Resultado Líquido (RL) < 0	18 333	938	50 412	54 504	Não se verifica

Fonte: Prestação de contas AS e auditoria da IGF

Anexo 3

Conforme evidenciado na figura, nos triénios 2021/2023 e 2022/2024, a empresa não esteve em situação de dissolução obrigatória, apresentando resultados operacionais positivos e contas equilibradas.

Não foram concedidos pela entidade pública participante (MS) quaisquer subsídios à exploração ou suplementares a participações de capital, em conformidade com o n.º 1 do art. 36.º do RJAEI, nem foram celebrados contratos-programa com o Município.

Pese embora a AS apresente uma situação económico-financeira equilibrada, é de destacar que nos últimos quatro anos verificou-se um aumento progressivo do serviço da dívida, aliado a uma significativa diminuição dos meios financeiros líquidos, que passaram de 3 159 070 €, em 2021, para apenas 477 525 €, em 2024, representando uma redução de 2 681 545 €. Esta conjugação de fatores aumenta consideravelmente o risco de falta de liquidez e reforça a dependência de financiamento externo, o que

ênfatiza a necessidade de uma avaliação cuidadosa das opções de financiamento, bem como da gestão criteriosa dos fluxos de caixa, visando mitigar os impactos negativos associados e assegurar a sustentabilidade financeira da entidade.

No contraditório, a AS contesta a afirmação de que enfrenta um risco crescente de liquidez e justifica a redução dos meios financeiros líquidos como uma opção deliberada para otimizar a gestão de tesouraria, aplicando fundos que se encontravam ociosos no financiamento de investimentos e evitando o recurso a crédito mais oneroso e refuta a dependência de financiamento externo, clarificando a sua utilização pontual e específica.

A contextualização estratégica apresentada pela entidade é reconhecida, nomeadamente no que respeita à opção de adotar uma lógica de gestão, orientada para a redução dos excedentes de tesouraria, todavia, importa salientar que, sob a perspetiva da análise de risco financeiro e do controlo interno, tal decisão implica um impacto direto na capacidade da empresa para responder a obrigações de curto prazo e a situações imprevistas.

Conforme apurado na auditoria, verificou-se uma diminuição significativa dos rácios de liquidez, que passaram a situar-se abaixo dos valores de referência, traduzindo uma redução objetiva da margem de segurança operacional.

Deste modo, mantemos a conclusão C3 na sua essência, embora tenham sido efetuados ajustamentos de forma a considerar o contexto de atuação da empresa e a reconfiguração do balanço, na sequência do forte investimento realizado e da redução do passivo.

Anexos 12 e 13

2.4.3. Controlo do cumprimento do art. 35.º do CSC

De acordo com os n.ºs 1 e 3 do art. 35.º do CSC, nos casos em que os resultados das contas do exercício ou intercalares evidenciem que foi perdido metade do capital social, o CA da empresa deve convocar de imediato a AG para que os sócios deliberem sobre a dissolução da sociedade, a redução do capital social para montante não inferior ao capital próprio da sociedade ou a realização pelos sócios de entradas para reforço da cobertura do capital.

Como resulta da figura seguinte, podemos constatar que a AS apresenta um capital próprio superior a metade do seu capital social, pelo que não se encontra na situação prevista no art. 35.º do CSC.

Figura 4 – Análise da verificação da condição prevista no art. 35.º do CSC

un.: euro

Rubricas	2021	2022	2023	2024
(1) Capital Próprio	54 297 605,28	53 365 395,62	52 874 333,49	50 697 573,32
(2) Capital Social	31 277 422,97	31 277 422,97	31 277 422,97	31 277 422,97
(1) / (2)	174%	171%	169%	162%

Fonte: Prestação de contas da AS e auditoria da IGF

2.5. Fiabilidade da informação contabilística

2.5.1. Relações financeiras entre a AS e o Município da Golegã (MG)

No âmbito da reconciliação dos saldos da empresa, foi analisado o Acordo de Execução celebrado em 19/02/2014, entre o MS, o MG e a AS, em vigor desde dezembro de 2013²².

O mencionado Acordo surgiu na sequência da alteração dos limites territoriais daqueles Municípios²³ e da inerente transferência da Freguesia do Pombalinho para o MG, bem como das responsabilidades e atribuições associadas a essa alteração, nomeadamente, ao nível do abastecimento de água²⁴.

A AS é a entidade proprietária da estação de tratamento de águas residuais (ETAR) do Pombalinho e da rede de águas instalada naquela Freguesia, prevendo o Acordo as seguintes contrapartidas, a pagar pelo MG à AS relativas à utilização daquelas infraestruturas:

Figura 5 – Preços a pagar pelo Município da Golegã

Descrição	Valor (s/ IVA)	Total (s/ IVA)
Utilização da ETAR	2 350 €/mês	4 725,96 €/mês
Utilização da rede de saneamento	1 815 €/mês	
Utilização da rede de água	560,96 €/mês	
Excesso do caudal recebido na ETAR	0,08 €/m ³ adicional	

Fonte: Acordo de execução e IGF

A última fatura emitida pela AS ao MG, no âmbito deste acordo, data de 21/01/2021, todavia, o registo dos valores está a ser relevado contabilisticamente nas contas “27219 – Outras contas a receber e a pagar – Outros acréscimos de rendimentos” e “78880807 – Outros rendimentos e ganhos – Município da Golegã” e, até 30/06/2024, ascendia a 280 194 € (IVA incluído). Importa sublinhar que a conta de acréscimo 27219 é um agregado de diversas operações, o que dificulta a mensuração do montante total em dívida, referente ao acordo de execução.

Anexo 4

De acordo com a informação transmitida pelos serviços de contabilidade, a AS deixou de faturar os consumos pois o MG não disponibilizou o número de compromisso²⁵, situação que se verifica desde o início de 2021. Na tentativa de regularizar a situação, realizaram-se duas reuniões entre a AS e o MG em 30/06/2022 e em 30/11/2023, onde não houve acordo para a transmissão do património da AS (ETAR do Pombalinho), nem solução para a liquidação da dívida relativa à prestação de serviços protocolada.

²² Em 27/11/2013 e 30/12/2013, os órgãos executivo e deliberativo do Município da Golegã, respetivamente, aprovaram o acordo e autorizaram o Presidente da CM Golegã a outorgar o referido documento.

²³ Aprovada pela Lei n.º 11-A/2013, de 28/01.

²⁴ Al. c) da cláusula 1.ª do Acordo de Execução.

²⁵ Cfr. Informação remetida por e-mail de 19/07/2024.

A IGF solicitou informação adicional ao MG em 10/10/2024²⁶ e a autarquia, em resposta²⁷, reiterou a informação disponibilizada pela AS e informou adicionalmente que releva contabilisticamente os valores resultantes da execução do protocolo nas contas “62 – Fornecimentos e serviços externos” e “27 – Outras contas a receber e a pagar”, semestralmente, pelo valor de 34 111,74 €, totalizando o montante de 272 893,92 €, até 30/06/2024, conforme figura seguinte:

Figura 6 – Lançamentos efetuados pelo MG entre 2021 e 2024

Data	Lançamento 27229910	Débito	Crédito
1/01/2021 a 31/12/2021	A-104	-	68 223,48 €
	A-136	-	34 111,74 €
1/01/2022 a 31/12/2022	A-15	-	34 111,74 €
	A-95	-	34 111,74 €
1/01/2023 a 31/12/2023	A-40	-	34 111,74 €
	A-113	-	34 111,74 €
1/01/2024 a 11/10/2024	A-44	-	34 111,74 €
Total		- €	272 893,92 €

Fonte: MG e Auditoria da IGF

No seguimento dos esclarecimentos prestados pelo MG, constatou-se que a diferença de saldos apurada, de 7 301 €, se deve à contabilização do valor relativo à utilização da rede de água. No entendimento do MG, o IVA deste serviço é dedutível, pelo que não está a ser considerado como gasto. Esta forma de contabilização corresponde a uma prática que não reflete apropriadamente o valor em dívida, para além de poder estar em causa a dedução de um valor de IVA que não foi liquidado/faturado, assim como impossibilita a correta mensuração do real montante em dívida à AS.

Os factos reportados, considerando cumulativamente a ausência de entendimento entre as partes, o tempo decorrido e os valores envolvidos, afiguram-se como um real risco de ocorrência de distorções materiais significativas nas demonstrações financeiras da AS e do MG e influenciam negativamente os resultados dos indicadores financeiros da AS, nomeadamente os relativos à liquidez e à solvabilidade.

Acresce que a não emissão das faturas pela AS, referentes ao Acordo de Execução, até ao 5.º dia útil seguinte ao momento em que o imposto é devido, isto é, após as leituras mensais dos respetivos consumos, é uma situação suscetível de constituir incumprimento em matéria fiscal²⁸.

Em 30/06/2024, a dívida do MG à AS ascendia a 280 194 € (IVA incluído), e estimamos que, em 31/12/2024, estariam cerca de 315 071,81 € por faturar, dos quais 58 762,85 € respeitantes a IVA.

²⁶ Saída n.º 3375/2024.

²⁷ Entrada n.º 8562/2024.

²⁸ Conforme o art. 36.º do Código do IVA.

Figura 7 - Estimativa da dívida do Município da Golegã (dez/2024)

Data	Rendas da rede de abastecimento de água	Rendas do uso da ETAR	Rendas da rede de saneamento	Volume de saneamento a mais
SubTotal (jun/24)	26 926,08 €	112 800,00 €	87 120,00 €	1 107,12 €
SubTotal (jun/24) c/ IVA	33 119,08 €	138 744,00 €	107 157,60 €	1 173,55 €
jul/24	560,96 €	2 350,00 €	1 815,00 €	- €
ago/24	560,96 €	2 350,00 €	1 815,00 €	- €
set/24	560,96 €	2 350,00 €	1 815,00 €	- €
out/24	560,96 €	2 350,00 €	1 815,00 €	- €
nov/24	560,96 €	2 350,00 €	1 815,00 €	- €
dez/24	560,96 €	2 350,00 €	1 815,00 €	- €
Sub Total (dez/24)	3 365,76 €	14 100,00 €	10 890,00 €	- €
SubTotal (dez/24) c/ IVA	4 139,88 €	17 343,00 €	13 394,70 €	- €
TOTAL	315 071,81 €			
Valor do IVA	58 762,85 €			

Fonte: MG e Auditoria da IGF

2.5.2. Relações financeiras entre a AS e as Juntas de Freguesia do Concelho de Santarém

Esteve em vigor, até ao final de 2024, um protocolo de cooperação celebrado em 30/12/1994 entre os extintos Serviços Municipalizados de Santarém (com a constituição da AS, esta sucedeu na posição contratual) e as 18 Juntas de Freguesia do Concelho de Santarém.

O protocolo visava a prestação de um serviço de cobrança/recebimento das faturas da AS, relativas ao consumo de água, por cada Junta de Freguesia. Como contrapartida pela prestação do serviço, cada Junta de Freguesia receberia 50 escudos (0,25 €), por cobrança, valor que seria atualizado anualmente em função do eventual aumento de tarifário. Ficou ainda definido que cada Junta de Freguesia deveria entregar os valores cobrados, semanalmente, e que, em caso de incumprimento, seriam devidos juros à taxa legal em vigor. Por outro lado, também os extintos Serviços Municipalizados (atual AS) incorriam no pagamento de juros se não liquidassem os valores das contrapartidas definidas no protocolo.

No âmbito da execução do protocolo, há evidências do incumprimento nos prazos de entrega dos valores recebidos/cobrados pelas Juntas de Freguesia, que foram gerando e acumulando saldos devedores que, em dezembro de 2020, ascendiam a 480 659 51 € e, em 30/06/2024, eram de 402 002,97 €, de acordo com a informação disponibilizada pelos serviços de contabilidade da empresa.

Figura 8 – Dívida das Juntas de Freguesia entre 2020-2024

Un: euro

JUNTAS DE FREGUESIA	2020	2021	2022	2023	2024
	Dezembro	Dezembro	Dezembro	Dezembro	Junho
Abitureiras	-	504,84	-	724,33	-
Abrã	1 286,07	6 937,64	1 247,06	1 162,76	2 592,09
Alcanede	14 581,26	25 108,57	3 406,49	10 467,09	30 426,39
Alcanhões	17 743,54	10 082,39	7 903,32	8 184,62	10 697,35
Almoster	-	8,35	-	-	-
Amiais de Baixo	99 201,53	90 439,20	86 983,66	83 769,94	82 545,02
Arneiro das Milhariças	36 775,34	31 747,44	25 982,83	18 087,69	14 739,06
Gançaria	-	137,01	0,44	-	-
Moçarría	1 228,83	4 722,96	2 079,23	9 238,63	5 732,85
Pernes	186 699,47	174 741,88	176 241,28	181 262,82	183 894,38
Póvoa da Isenta	25 506,46	24 633,59	24 655,62	15 696,61	15 836,29
UF Achete, Azóia de Baixo e Póvoa Santarém	-	1 687,57	-	1 633,42	2 347,80
UF de Azóia Cima e Tremês	88 423,66	71 682,81	71 772,43	39 031,76	40 043,58
UF Casével e Vaqueiros	6 270,79	5 903,96	2 174,27	3 540,75	8 742,68
UF Cidade Santarém	12,30	-	-	67,80	49,45
UF Romeira e Várzea	57,00	-	1 645,42	-	-
UF S. Vicente Paúl e Vale Figueira	1 538,11	-	1 643,97	1 847,71	1 712,70
Vale de Santarém	1 449,15	-	-	-	2 643,33
TOTAL	480 659,51	448 338,21	405 735,14	374 715,93	402 002,97

Fonte: Serviços de contabilidade da AS e Auditoria da IGF

Com o objetivo de resolver esta situação, nos anos de 2016 e 2017, o MS promoveu acordos de pagamento entre as Juntas de Freguesia e o Município, nos quais se identificaram as dívidas do MS a cada Junta de Freguesia, bem como as dívidas de cada Junta de Freguesia ao MS e/ou à AS. Todavia, apesar destas diligências, em termos globais, a dívida das Freguesias à AS em junho de 2024 ainda era bastante elevada.

A AS, por sua vez, em 21/02/2019, enviou uma carta registada a todas as Juntas de Freguesia, reforçando uma comunicação anterior de 10/10/2018, no sentido de promover a regularização das dívidas. Apesar desta comunicação da AS, manteve-se a ausência de liquidação das dívidas por parte das Freguesias, não tendo também sido apresentados planos de pagamentos, como era sugerido na comunicação da AS.

Anexo 5

No período entre 21/02/2019 e 04/01/2023, não há evidência de que a AS tenha realizado qualquer tentativa de cobrança dos saldos devedores. Apenas a 05/01/2023, em reunião de CA, foi abordada esta matéria, onde ficou deliberado requerer ao Presidente da Câmara de Santarém a promoção de uma reunião com os cinco presidentes das Juntas de Freguesia com maiores dívidas.

Entre dezembro de 2020 e junho de 2024, verificou-se uma redução do valor total em dívida de 78 656,54 €, no entanto, é de sublinhar a tendência crescente ocorrida em 2024 face ao registado em 2023, mas, ainda assim, com um montante inferior ao dos anos de 2020 a 2022.

No âmbito da reconciliação de saldos, a IGF enviou ofícios às 13 Juntas de Freguesia que apresentavam valores em dívida à AS em junho de 2024²⁹, nos quais se solicitavam informações relativas aos montantes

²⁹ Não foi remetido ofício à UF Cidade de Santarém em virtude de o valor em dívida, em junho de 2024, ser materialmente irrelevante (49,45 €).

arrecadados, entregues e em dívida à AS, bem como os documentos comprovativos da relevação contabilística nas Freguesias, tendo sido remetida documentação que possibilitou evidenciar não só a forma como foram contabilizadas as cobranças, como os saldos em dívida à AS.

Todas as Juntas de Freguesia registaram os valores recebidos como operações de tesouraria, criando inclusivamente uma rubrica própria para os lançamentos. Foram reconciliados os saldos devedores das autarquias³⁰ que apresentavam dívida em junho de 2024, tendo-se verificado diferenças entre os saldos devedores da AS e das Juntas de Freguesia, no valor global de 15 418,02 €, sendo mais elevado o saldo registado na AS.

Anexo 6

É de salientar que, embora o protocolo celebrado em 1994 previsse a cobrança de juros por incumprimento na entrega dos valores à AS, esta entidade nunca o fez. Refira-se, ainda, que, face à materialidade do valor em dívida, ao tempo decorrido e ao evidente incumprimento contratual, a AS poderia ter reconhecido os saldos devedores das Juntas de Freguesia em imparidades de dívidas de cobrança duvidosa. Porém, reconheceu as dívidas na conta “27822 – Outros Devedores e Credores – Juntas de Freguesia”, a débito, introduzindo distorções materiais significativas nas demonstrações financeiras da AS.

No decurso da auditoria, em reunião do CA da AS de 02/07/2024, foi deliberada a denúncia dos protocolos com as Juntas de Freguesia. Posteriormente, em reunião promovida pelo MS em 28/08/2024, apenas quatro³¹ das 13 autarquias com dívidas assumiram o compromisso de liquidação daqueles valores. Segundo informação verbal dos responsáveis da AS, o protocolo foi denunciado em 30/08/2024, com efeitos a 01/12/2024 e, em janeiro de 2025, foram agendadas reuniões com as freguesias com maiores valores em dívida, a fim de protocolarem acordos de pagamento.

Face à materialidade e à antiguidade das dívidas das Juntas de Freguesia à AS, a IGF realizou um controlo às Juntas de Freguesia com valores mais elevados em dívida em junho de 2024, tendo-se concluído a auditoria à Junta de Freguesia de Pernes, entidade com maior dívida acumulada em fevereiro de 2025, data do seu início.

2.5.3. Relações financeiras entre a AS e o Município de Santarém

O MS tem uma dívida à AS no montante de 915 260 €, decorrente da prestação, pela AS, de serviços de reparação, desobstrução e prevenção de sistemas pluviais, relevada na conta “2112 – Contas a receber e a pagar – Câmara Municipal”, que se mantém por regularizar há mais de dez anos.

De acordo com a informação prestada, desde 2015, a AS não efetuou diligências para a cobrança da verba em causa³².

Segundo a Norma Contabilística e de Relato Financeiro 27 (NCRF 27), o reconhecimento de uma imparidade por dívida de cobrança duvidosa é necessário quando existem evidências de perdas estimadas

³⁰ As Freguesias de Abitureiras, Almoester, Gançaria e a UF Romeira e Várzea não apresentavam dívidas.

³¹ Freguesias de Azóia de Cima e Tremês, Amiais de Baixo, Pernes e Alcanhões.

³² Entre 2013 e 2015, foram efetuados dois pedidos do n.º de compromisso ao MS e solicitado o agendamento de reunião com o PCM de Santarém.

em créditos a receber. O parágrafo 24 da NCRF 27 identifica situações como a quebra contratual – por exemplo, falta de pagamento – e dificuldades financeiras do devedor como fatores que justificam o seu reconhecimento. Dada a maturidade da dívida e o longo período de mora, há indícios claros que sustentam o reconhecimento da imparidade pela AS.

O impacto do reconhecimento de uma imparidade nos resultados da empresa será bastante significativo porque implica a diminuição do lucro e a redução do ativo. Contudo, existem critérios fiscais estabelecidos pelo Código do IRC que permitem a dedução destas perdas, desde que sejam preenchidas condições específicas, como a pendência de um processo de execução ou a demonstração de evidências das diligências efetuadas para a cobrança da dívida. Dada a longa maturidade da dívida e as tentativas de cobrança em 2013 e 2015, parece existir fundamento para uma eventual dedução fiscal.

Acresce que, atentos os objetivos de fiabilidade e de transparência da informação financeira, a AS deveria ter procedido à divulgação detalhada da dívida nas Notas Explicativas do Relatório e Contas.

A não adoção de medidas consistentes destinadas à cobrança de dívidas revela a inobservância dos princípios de gestão estabelecidos na Lei n.º 50/2012, de 31/08, nomeadamente, a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro. Saliente-se, ainda, que o Estatuto do Gestor Público sublinha a importância de garantir a transparência, a boa gestão e a eficiência nas empresas públicas, incluindo as locais.

No contraditório, a entidade contesta a necessidade de reconhecer imparidades sobre os créditos detidos junto do MS, das Juntas de Freguesia e do MG e argumenta que não se verificam os critérios de evento de perda previstos na NCRF 27, considerando os créditos como totalmente recebíveis e referindo que se encontram em curso negociações para a sua regularização.

Pese embora a AS venha alegar a inaplicabilidade da NCRF 27, a recomendação para o reconhecimento de imparidades não se baseia numa presunção de incobrabilidade final, mas na aplicação técnica e prudente da Norma e nos factos objetivos e documentados no relatório para cada uma das dívidas. A conjugação de maturidades excessivas, incumprimentos contratuais, ausência de gestão de cobrança e existência de litígios constitui a evidência objetiva de perda que a norma exige. A não constituição de imparidades nestas circunstâncias compromete o princípio da prudência e a fidedignidade das demonstrações financeiras.

Apesar da reclassificação para ativo não corrente ser uma medida necessária, consideramos que é insuficiente para refletir adequadamente o risco de crédito.

A AS aceitou as recomendações apresentadas para divulgação destas dívidas nas notas explicativas das demonstrações financeiras, tornando-as mais explícitas.

Importa sublinhar ainda que, em sede de contraditório, o MS não se pronunciou quanto à Recomendação n.º 2 que lhe foi dirigida, mantendo-se, assim, a pertinência das asserções e recomendações formuladas no projeto de relatório.

Anexos 12 e 13

2.6. Gratificação de balanço

Em dezembro de 2023, a AS propôs, pela primeira vez, uma gratificação de balanço aos seus trabalhadores, no seguimento da proposta do CA de 06/12/2023, a qual foi aprovada em AG de 28/03/2024, por unanimidade, após a aprovação do Relatório e Contas de 2023.

Este relatório reflete um resultado líquido positivo de 50 412,33 €, do qual 2 520,62 € foram destinados a reservas legais, sendo o valor remanescente, 47 891,71 €, atribuído aos trabalhadores como gratificação de balanço. Esta medida foi justificada com base numa prática de valorização dos recursos humanos, que visa o reconhecimento do aumento de produtividade e do desempenho, a maximização do valor para os acionistas e a retenção de talento.

O pagamento da gratificação de balanço foi comunicado aos trabalhadores no dia 27/08/2024, através da Ordem de Serviço n.º 06/2024, cabendo a cada trabalhador o valor de 438,03 €, a liquidar no dia seguinte (28/08/2024).

Anexos 7 a 9

Apesar de a AG poder decidir sobre a aplicação dos resultados da empresa, de acordo com o disposto nos estatutos da AS, devem ser tidos em conta os princípios da legalidade e da competência, ambos estabelecidos no Código do Procedimento Administrativo (CPA)³³ e na Constituição da República Portuguesa (CRP).

Com efeito, de acordo com o n.º 1 do art. 3.º do CPA e o n.º 2 do art. 266.º da CRP, as entidades públicas, mesmo quando revestidas de personalidade jurídica de direito privado, só podem atuar dentro dos limites estabelecidos pela lei e no cumprimento das suas atribuições estatutárias.

Importa destacar que este tipo de instrumentos, com a finalidade de compensar, incentivar ou premiar os recursos humanos, não se encontra previsto na legislação aplicável às empresas locais, designadamente, no RJSPE e no RJAEL.

O Acórdão n.º 32/2015 do TdC³⁴ reforça este entendimento, esclarecendo que as empresas públicas, ainda que locais, estão sujeitas a um princípio de competência que restringe a sua atuação àquilo que a lei expressamente permite. Além disso, acentua que as despesas das entidades públicas, especialmente quando se trata de atribuições adicionais aos trabalhadores, devem ser justificadas e enquadradas no interesse público, demonstrando de forma inequívoca como estas despesas contribuem para a sustentabilidade da empresa.

No mesmo sentido, o art. 31.º do RJAEL estabelece que as empresas locais devem atuar no interesse público, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro das suas operações. As empresas locais, como a AS, são responsáveis pela prestação de serviços essenciais à comunidade e têm como objetivo principal a satisfação das necessidades da população, sendo a sua gestão condicionada pela obrigatoriedade de garantir a legalidade, economia, eficiência e eficácia. Qualquer decisão que implique a aplicação de recursos financeiros, como é o caso da atribuição de gratificações de balanço, deve, por

³³ Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01, com as atualizações posteriores.

³⁴ Disponível em www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2015/ac032-2015-3s.pdf

consequente, demonstrar que contribui diretamente para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, para o aumento da eficiência operacional e para a sustentabilidade financeira da empresa.

Saliente-se, ainda, que, nem o acordo de empresa em vigor, nem o contrato de gestão delegada da AS, que rege a delegação das atribuições do MS na AS, preveem a atribuição de gratificações de balanço. Refira-se que, nesta matéria, o contrato de gestão estabelece a prossecução dos serviços de interesse geral que constituem o objeto da empresa, determinando a necessidade de cumprir os objetivos estratégicos, os planos de investimento e a aplicação de tarifários que garantam a viabilidade e a eficiência da prestação dos serviços de água e saneamento.

Para que a gratificação de balanço fosse considerada uma prática adequada à gestão pública, seria necessário demonstrar, com base em indicadores de desempenho objetivos, que a medida contribuiu diretamente para a melhoria dos serviços prestados à população, para o aumento da eficiência operacional e a sustentabilidade financeira da empresa, o que não aconteceu. Assim, embora a gratificação de balanço tenha sido aprovada pela AG, a AS, enquanto empresa local que presta serviços essenciais, deve garantir que todas as suas decisões financeiras respeitam o interesse público e observam os princípios da transparência, eficiência e legalidade.

Por não constituírem despesas diretamente associadas à prossecução do interesse público³⁵, não enquadráveis nas atribuições e competências dos gestores públicos da AS nem no objeto da empresa, consubstanciam indícios de pagamentos ilegais e indevidos, sendo suscetíveis de gerar, em abstrato, responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art. 59.º e da alínea b), n.º 1 do art. 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³⁶, imputável aos membros do CA da empresa que autorizaram a assunção e o pagamento desta despesa.

A competência para a apreciação e valorização dos factos é do Ministério Público junto do TdC, *cfr.* al. c) do n.º 1 e n.º 2 do art. 89.º da LOPTC, a concretizar em procedimento autónomo.

Acresce que a assunção e o pagamento destas despesas, sem que exista norma legal para o efeito, determina a anulabilidade do ato, nos termos do art. 163.º do CPA, a qual, contudo, se encontra prejudicada face ao decurso do tempo³⁷, pelo que se verificou a convalidação desse ato.

A AS, em contraditório, não concorda com a conclusão apresentada, baseando-se num parecer jurídico que defende essencialmente que a empresa atua ao abrigo da sua capacidade de direito privado.

Contudo, a questão fundamental não é se o Código das Sociedades Comerciais permite a distribuição de resultados – o que é pacífico –, mas se o RJAEL, enquanto lei especial que enquadra a atuação de um instrumento de prossecução do interesse público, como no caso da AS, o autoriza.

A ausência de norma habilitante expressa, conjugada com a não demonstração de uma conexão direta e objetiva entre a despesa e a prossecução do interesse público específico da empresa, torna o ato de

³⁵ Cf. n.º 1 do art. 266.º da CRP.

³⁶ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08, com as alterações posteriores.

³⁷ Um ano, de acordo com o n.º 2 do art. 168.º do CPA.

atribuição da gratificação de balanço uma despesa não conforme com os princípios gerais da atividade administrativa a que a entidade está vinculada.

Acresce que esta matéria será analisada de forma mais detalhada em documento autónomo, a remeter ao Ministério Público junto do TdC, entidade a quem compete a apreciação e valorização dos factos.

Anexos 12 e 13

2.7. Deveres de reporte e transparência

2.7.1. Reporte à IGF

2.7.1.1. Gestores Públicos

Os Gestores Públicos (administradores), atento o n.º 1 do art. 52.º do RJSPE, aplicável por força do art. 21.º do RJAEL, devem remeter à IGF no início de cada mandato, um conjunto de informações, designadamente, participações patrimoniais que detenham na empresa e relações com *stakeholders* suscetíveis de gerar conflitos de interesse, o que nunca foi realizado. Porém, no decorrer da auditoria, estas desconformidades foram corrigidas pelos atuais elementos do CA, conforme figura seguinte:

Figura 9 – Reporte dos Gestores Públicos à IGF

Gestor Público	Cargo	Executivo (Sim/Não)	Data do reporte
		Não	28/06/2024
		Sim	24/06/2024
		Não	19/07/2024

Fonte: Auditoria da IGF

2.7.1.2. Financiamentos

A AS, em cumprimento das obrigações de reporte à IGF, previstas no n.º 7 do art. 25.º do RJAEL, comunicou³⁸ os pareceres prévios do Fiscal Único de 03/12/2021 e de 14/06/2023, respetivamente, relativos a financiamentos junto do Banco Português de Investimento, SA e da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Pernes e Alcanhões, CRL, cujas principais características constam na figura seguinte:

Figura 10 - Contratos de financiamento celebrados

Data	Contrato	Entidade	Objeto	Valor	Prazo (meses)	Valor residual	TAN	Spread	Euribor
21/12/2021	Locação Financeira Imobiliária	Banco Português de Investimento (BPI)	Aquisição de Imóvel - Pavilhão industrial	585 000 €	180	500 €	-	0,9125%	6 meses
30/06/2023	Conta Corrente Caucionada	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Pernes e Alcanhões, CRL	Apoio à tesouraria	500 000 €	12	-	3,672%	0,3000%	3 meses

Fonte: AS e Auditoria da IGF

Da análise efetuada, constata-se que ambos os contratos de financiamento cumprem genericamente os requisitos legais previstos e estão excecionados da aplicação da parte II do Código dos Contratos Públicos

³⁸ Entradas n.ºs 139/2022 e 5497/2023.

(CCP)³⁹, conforme previsto no art. 11.º daquele Código. Com efeito, estes contratos têm natureza exclusivamente financeira e a AS integra o setor especial da água.

2.7.2. Reporte ao TdC e à DGAL

No que respeita ao reporte dos mapas de prestação de contas ao TdC, verificou-se o cumprimento dos respetivos prazos de reporte.

Na sequência da consulta efetuada ao Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL)⁴⁰, constata-se que, nos anos de 2021 a 2024, a AS reportou à DGAL os mapas dos recursos humanos trimestrais e semestrais e a prestação de contas trimestral e anual, embora tenha sempre ultrapassado o prazo definido no n.º 3 do art. 42.º do RJAEI.

Com efeito, assinalam-se grandes períodos de incumprimento dos prazos previstos, especialmente no segundo semestre de 2022 e no primeiro semestre de 2023, cujos reportes apenas foram efetuados em maio de 2024, ou seja, no decurso da auditoria. Acresce que, efetuada a consulta ao SIIAL em 07/03/2025, verificou-se que, até esta data, não tinha sido reportada a prestação de contas dos anos de 2021 nem de 2023. Deste modo, verifica-se que, apesar da recuperação ocorrida em 2024, mantém-se a situação de incumprimento dos prazos de reporte.

A este propósito, refira-se que, apesar de o n.º 3 do art. 42.º do RJAEI prever o reporte de um conjunto de informação à DGAL, não define qualquer sanção para o não cumprimento atempado da mesma, o que condiciona amplamente a sua eficácia.

Anexo 10

No contraditório, a AS reconhece o incumprimento dos prazos de reporte à DGAL e justifica a falha no reporte à IGF relativo aos gestores públicos com o desconhecimento daquela obrigação, quer por parte da empresa quer pelos gestores. Acrescentou que, em ambos os casos, as obrigações foram regularizadas no decurso do trabalho de campo da presente auditoria, tendo para o efeito juntado prova documental.

Face ao exposto, apesar das justificações apresentadas e da regularização entretanto ocorrida, continuam a ser pertinentes as asserções, a conclusão e a recomendação formuladas no projeto de relatório, pelo que as mantemos, com vista à manutenção desta prática no futuro.

Anexos 12 e 13

2.7.3. Divulgação da informação e transparência

Os diversos normativos⁴¹ que visam a transparência administrativa e conseqüente divulgação de documentação relevante para os cidadãos, estipulam que as empresas locais devem manter um conjunto de informações permanentemente atualizadas e disponíveis no sítio na *internet*.

Consultado o sítio na *internet* da AS⁴², constata-se que não se encontravam disponíveis o contrato de sociedade e o parecer previsto na alínea a) do n.º 6 do art. 25.º do RJAEI, emitido pelo Fiscal Único de

³⁹ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, com as alterações posteriores.

⁴⁰ Consulta efetuada em 07/05/2024.

⁴¹ Cfr. art. 43.º do RJAEI, art. 12.º do DL n.º 109-E/2021 e art. 44.º do RJSPE.

⁴² Consulta efetuada 18/03/2025 no endereço www.aguasdesantarem.pt.

acordo com o n.º 3 do art. 16.º dos estatutos da empresa, relativo à obrigação financeira contratualizada em 2023.

Acresce que também não se encontravam disponíveis os seguintes documentos:

1. Compromissos plurianuais e pagamentos e recebimentos em atraso (apenas está disponível informação dos pagamentos em atraso a fornecedores dos anos de 2020 e 2021);
2. Relação dos benefícios e subvenções concedidos, com indicação do respetivo valor;
3. Avisos sobre o recrutamento de dirigentes e trabalhadores, bem como os despachos de designação dos dirigentes;
4. Grau de execução dos objetivos fixados, a justificação dos desvios verificados e as medidas de correção aplicadas ou a aplicar.

Importa sublinhar que a AS disponibiliza anualmente o Relatório de Governo Societário em conformidade com o disposto no n.º 1 do art. 54.º do RJSPE, que constitui uma boa prática e contribui para a verificação do princípio da transparência.

Anexo 11

Em contraditório, a AS remeteu documentos comprovativos da publicitação no *website* dos elementos em falta. Ainda assim, apesar das justificações apresentadas e das ações corretivas iniciadas, continuam a ser pertinentes as asserções, conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório, pelo que as mantemos, com o objetivo da manutenção desta boa prática.

Anexos 12 e 13

2.8. Sistema de controlo interno e Instrumentos de prevenção da corrupção

2.8.1. Sistema de controlo interno

A AS dispõe de um “Regulamento e Sistema de Controlo Interno”, aprovado em 25/01/2023, que identifica um conjunto de regulamentos, manuais e procedimentos como elementos integrantes do sistema de controlo interno, aplicáveis às diferentes áreas da empresa, nomeadamente financeira, contratação, compras, cadastro e inventário, viaturas e recursos humanos.

Contudo, a inexistência de um serviço ou de um trabalhador responsável por este sistema, combinado com a necessidade de articulação de um vasto número de documentos integrantes, representa uma fragilidade do sistema de controlo interno.

Dos elementos analisados destaca-se o “Regulamento Interno de Contratação”, aprovado em 06/09/2011, o qual, face às inúmeras alterações legislativas entretanto ocorridas, designadamente no CCP, carece de revisão e cria vulnerabilidades nos processos de aquisição e fiscalização que dificultam a identificação e mitigação de riscos financeiros e operacionais.

No exercício do direito de contraditório, a AS respondeu às duas fragilidades apontadas na conclusão e informou ter procedido à nomeação de um responsável pelo SCI em 26/08/2025, juntando a respetiva deliberação, o que não elimina a constatação da fragilidade estrutural que existiu antes e durante o período auditado.

Contestou a conclusão de que o Regulamento Interno de Contratação se encontra desatualizado, argumentando que, de acordo com um parecer jurídico solicitado em 2021, tal documento não necessita de revisão, atendendo a que a atividade da empresa se insere nos setores especiais, não estando, por isso, sujeita à totalidade das regras do CCP.

Entendemos que a justificação para a não atualização daquele Regulamento assenta em premissas tecnicamente frágeis, pois ignora a dinâmica legislativa e os riscos materiais que decorrem da aplicação de um normativo interno desatualizado.

Com efeito, o fundamento legal identificado no regulamento está desatualizado pois a Diretiva 2004/17/CE, foi revogada e substituída pela Diretiva 2014/25/UE, que, entre outras transposições de diretivas europeias, motivou uma profunda revisão do CCP em 2017.

Importa destacar adicionalmente que a versão atual do CCP prevê limiares financeiros distintos, novos procedimentos (ex. consulta prévia) e regras de tramitação diferentes das identificadas no Regulamento da empresa. Acresce que a inserção nos setores especiais não significa menos regras, mas sim regras diferentes e mais flexíveis. Porém, esta flexibilidade não pode ser entendida com uma não sujeição às regras do CCP, uma vez que a mesma acarreta uma responsabilidade acrescida para a entidade adjudicante, que deve desenvolver a sua atividade neste quadro processual mais complexo, garantindo sempre a observância dos princípios fundamentais preconizados.

A própria AS reconhece a necessidade da existência de documentos internos que identifiquem os responsáveis, os papéis e as responsabilidades de cada trabalhador ou dirigente envolvido na área da contratação, bem como os procedimentos a cumprir tendo em consideração a legislação aplicável.

Com efeito, a Matriz de riscos de corrupção e infrações conexas, incluída no Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas de 2024, identifica como medidas de prevenção para a atividade de Aquisição de serviços/empreitadas a *“Existência de procedimentos formalizados para a formação, execução e gestão de contratos de aquisição de bens e/ou serviços, designadamente Manual de Compras e o Manual de Contratação, nos quais são identificadas as responsabilidades e papéis, e elaborados tendo em consideração a legislação vigente aplicável”*.

A correspondente recomendação R9 é, por isso, essencial para corrigir estas deficiências sistémicas e alinhar a gestão da entidade com os princípios da legalidade, da transparência e da boa gestão de fundos públicos.

Face ao exposto, apesar das justificações apresentadas e das ações corretivas iniciadas, continuam a ser pertinentes as asserções, conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório, pelo que as mantemos, salvo no que respeita à nomeação do responsável.

Anexos 12 e 13

2.8.2. Instrumentos de prevenção da corrupção

O DL n.º 109-E/2021, de 09/12, estabelece que o RGPC é aplicável às empresas privadas, empresas públicas, autarquias locais e aos serviços integrados na administração direta e indireta do Estado, com 50 ou mais trabalhadores, norma aplicável à AS que, em 2023, tinha 68 trabalhadores.

O RGPC define a obrigação de as entidades abrangidas adotarem e implementarem um Programa de Cumprimento Normativo (PCN), o qual deverá incluir um plano de prevenção ou gestão de riscos (PPR), um código de ética e de conduta, um programa de formação, canais de denúncia interna e externa e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo. Estabelece ainda um conjunto de disposições que abrangem as temáticas da transparência administrativa, do conflito de interesses, da acumulação de funções, do sistema de controlo interno e da promoção da concorrência na contratação pública.

Os artigos 6.º e 7.º do RGPC definem não só o dever de comunicação do PPR, do código de conduta e das suas eventuais revisões à Câmara Municipal, à IGF e ao Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), bem como o prazo dessa comunicação (10 dias contados desde a sua elaboração), o qual não foi cumprido pela empresa, pois estes documentos não foram enviados ao MENAC.

Quanto à comunicação à IGF, constata-se que o PPR aprovado em 2022 apenas foi remetido à IGF em 19/06/2024. O PPR e o Código de conduta aprovados em 14/10/2024, foram comunicados à IGF em 18/10/2024.

Durante o período da auditoria, a AS foi objeto de uma reestruturação orgânica que, em conformidade com o disposto no n.º 5 do art. 6.º do RGPC, deu origem a uma revisão do PPR, aprovada em 14/10/2024.

O código de conduta em vigor não identifica, pelo menos, as sanções disciplinares que, nos termos da lei, podem ser aplicadas em caso de incumprimento das regras nele contidas e as sanções criminais associadas a atos de corrupção e infrações conexas (n.º 2 do art. 7.º do RGPC). Destaque-se que esta situação se mantém inalterada desde a anterior versão deste documento, aprovada em 08/08/2022.

Apesar de a AS dispor de um canal de denúncia externa⁴³, não se encontra publicada no sítio na *internet*, em secção separada, facilmente identificável e acessível, a informação prevista no art. 16.º da Lei n.º 93/2021, de 20/12⁴⁴, nomeadamente a seguinte: condições para beneficiar de proteção ao abrigo deste diploma ou dos regimes de proteção de denunciante previstos nos atos setoriais específicos da União Europeia ou os dados de contacto dos canais de denúncia externa, nomeadamente os endereços eletrónicos e postais e os números de telefone, com indicação sobre a gravação das comunicações telefónicas.

Em contraditório, a AS informou que o código de conduta foi revisto conforme a recomendação efetuada, com o objetivo de incluir o detalhe de reprodução de normas legais relativas às sanções e também remeteu documentos comprovativos do reporte ao MENAC e da publicitação do canal de denúncia no website.

No entanto, na conclusão não referimos que a AS não publicitou o canal de denúncia, mas sim que não divulgou a informação prevista no art. 16.º da Lei n.º 93/2021, de 20/12, nomeadamente as condições

⁴³ <https://aguasdesantarem.portaldedenuncias.pt/>

⁴⁴ Estabelece o regime geral de proteção de denunciante de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23/10/2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

para beneficiar de proteção ao abrigo desta lei, os dados de contacto dos canais de denúncia externa e os procedimentos aplicáveis à denúncia de infrações, entre outras.

Apesar das justificações apresentadas e das ações corretivas implementadas, continuam a ser pertinentes as asserções, conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório, pelo que as mantemos, sendo os restantes aspetos ajustados em conformidade.

Anexos 12 e 13

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal de Santarém e ao Presidente do Conselho de Administração da Águas de Santarém são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C1. A dívida acumulada à AS, no total de 1,6 M€, reportada a 30/06/2024, por entidades públicas, compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras, criando um risco material significativo, relativamente às seguintes entidades:</p> <p>a) Município de Santarém: 915 260 €. Esta dívida está por regularizar há mais de 10 anos, sendo de assinalar que a não adoção de medidas recentes destinadas à sua cobrança compromete a prossecução dos princípios de gestão aplicáveis às empresas locais;</p> <p>b) Juntas de Freguesia de Santarém: 402 002,97 €, proveniente do incumprimento do protocolo de cobrança de faturas de água. A dívida não foi objeto de cobrança de juros, nem registada como imparidade por dívida de cobrança duvidosa;</p> <p>c) Município da Golegã: 280 194 €, estimando-se o valor de 315 071,81 €, em 31/12/2024. O atraso no pagamento prejudica os indicadores de liquidez e solvabilidade da AS e é suscetível de constituir incumprimento em matéria fiscal.</p> <p>A acumulação destas dívidas pode afetar negativamente a capacidade de a empresa cumprir as suas obrigações financeiras, reduzindo os seus meios líquidos e colocando em risco a sustentabilidade operacional.</p> <p style="text-align: right;">Vd. Ponto 2.5.</p>	<p>Ao Presidente do Conselho de Administração da Águas de Santarém:</p> <p>R1. Implementar medidas com vista a:</p> <p>a) Assegurar o reconhecimento das imparidades por créditos de cobrança duvidosa, em conformidade com a NCRF 27, refletindo a realidade financeira da empresa;</p> <p>b) Divulgar a situação destas dívidas nas notas explicativas das demonstrações financeiras, com menção às ações de recuperação em curso;</p> <p>c) Criar um plano formal de recuperação das dívidas com cronograma definido e metas claras de pagamento e submetê-lo à aprovação da Assembleia Geral, assegurando o seu acompanhamento pelo Conselho de Administração;</p> <p>d) Incluir e aplicar cláusulas de penalização (juros de mora) em novos acordos, garantindo maior responsabilização das entidades devedoras.</p> <p>Ao Presidente da Câmara Municipal de Santarém:</p> <p>R2. Assegurar a implementação de medidas com vista à:</p> <p>a) Renegociação dos termos de pagamento da dívida à Águas de Santarém, estabelecendo um novo plano de amortização;</p> <p>b) Realização de reuniões regulares entre o Município de Santarém, a AS e as Juntas de</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
	Freguesia para monitorizar os pagamentos pendentes e definir medidas corretivas.
<p>C2. A evolução económico-financeira da empresa, entre 2021 e 2024, evidenciou uma reconfiguração do balanço, caracterizada por forte investimento e redução do passivo, com impacto na diminuição do ativo e dos capitais próprios. Com efeito, o ativo e os capitais próprios apresentaram uma evolução negativa, com uma diminuição de 5,2 M€ (-7%) e 3,6 M€ (-7%), respetivamente, e verificou-se um decréscimo dos indicadores financeiros de solvabilidade e de liquidez, sendo, no entanto, de assinalar a evolução favorável do passivo, com uma diminuição de 1,7 M€ (-7%).</p> <p>Vd. Ponto 2.4.1.</p>	<p>Ao Presidente do Conselho de Administração da Águas de Santarém:</p> <p>R3. Definir orientações e procedimentos de gestão que acautelem a evolução favorável do ativo e dos capitais próprios, bem como a manutenção da sustentabilidade económico-financeira da empresa.</p>
<p>C3. No período em análise não se verificaram as condições de dissolução obrigatória da empresa.</p> <p>Todavia, a empresa opera atualmente com um nível de liquidez inferior ao verificado no passado, em resultado da estratégia adotada de redução dos excedentes de tesouraria.</p> <p>O indicador de rendibilidade tem-se apresentado estável, com valores próximos de 0% durante o quadriénio, indiciador de eventuais dificuldades para assegurar a manutenção do nível de serviço a médio e longo prazo.</p> <p>Vd. Pontos 2.4.1. e 2.4.2.</p>	<p>Ao Presidente do Conselho de Administração da Águas de Santarém:</p> <p>R4. Garantir a aplicação de medidas que visem:</p> <ol style="list-style-type: none"> Implementar um sistema de previsão de tesouraria que permita identificar períodos de maior pressão financeira e planear antecipadamente as necessidades de financiamento; Negociar condições mais favoráveis para os empréstimos existentes, como taxas de juro mais baixas, períodos de carência ou consolidação de financiamento, aliviando o impacto no curto prazo.
<p>C4. O contrato de gestão delegada não é revisto desde 2012, apesar das cláusulas estabelecerem revisões quinquenais. Adicionalmente, a falta de relatórios de monitorização e a ausência de atualização tarifária comprometem a conformidade contratual e a sustentabilidade financeira da AS.</p> <p>Vd. Ponto 2.3.</p>	<p>Ao Presidente do Conselho de Administração da Águas de Santarém:</p> <p>R5. Adotar medidas que garantam suprir as insuficiências identificadas, nomeadamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> Rever o contrato de gestão delegada para incorporar as condições económicas atuais; Garantir a inclusão de objetivos estratégicos e de indicadores de desempenho claros que possam ser monitorizados regularmente; Elaborar e submeter os relatórios anuais de monitorização ao acionista; Promover, em colaboração com o MS, a revisão tarifária, de acordo com as recomendações da ERSAR.

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C5. Os estatutos cumprem genericamente o regime legal, embora se tenham identificado as seguintes situações:</p> <p>a) Apesar de se encontrar previsto nos estatutos da empresa e no art. 37.º do RJAEL, o Município de Santarém não definiu orientações estratégicas relativas ao exercício da função acionista na empresa;</p> <p>b) Entre 31/12/2020 e 13/06/2024, o CA foi constituído apenas por gestores públicos com funções não executivas e não remuneradas, opção que não se encontrava de acordo com o enquadramento legal aplicável. Em 14/06/2024, com a eleição dos órgãos sociais para o quadriénio 2024-2027, um dos vogais passou a assumir funções executivas remuneradas, suprimindo a irregularidade detetada.</p> <p style="text-align: right;">Vd. Pontos 2.2 e 2.3.</p>	<p>Ao Presidente da Câmara Municipal de Santarém:</p> <p>R6. Definir orientações estratégicas por forma a assegurar uma gestão eficiente e transparente da sua participação acionista, com o objetivo de promover o interesse público e o desenvolvimento local.</p>
<p>C6. A atribuição de gratificação de balanço aos trabalhadores, no valor de 47 891,71 €, objeto de deliberação em 2023 e paga em 2024, embora tenha sido aprovada em Assembleia Geral, não tem previsão explícita na legislação aplicável às empresas locais.</p> <p>A assunção e o pagamento desta despesa são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art. 59.º e da alínea b), n.º 1 do art. 65.º da LOPTC, imputável aos membros do CA da empresa que a autorizaram e promoveram o seu pagamento.</p> <p>Acresce que a assunção e o pagamento destas despesas sem que exista norma legal para o efeito, determina a anulabilidade do ato, nos termos do art. 163.º do CPA, a qual, contudo, se encontra prejudicada face ao decurso do tempo, pelo que se verificou a convalidação do ato.</p> <p style="text-align: right;">Vd. Ponto 2.6.</p>	<p>Ao Presidente do Conselho de Administração de Águas de Santarém:</p> <p>R7. Assegurar que as despesas da entidade estão devidamente justificadas com base na prossecução do interesse público e que têm enquadramento legal, nomeadamente no RJAEL e no RISPE.</p>
<p>C7. A AS não cumpriu os prazos de reporte à IGF relativos aos gestores públicos nem os prazos de submissão da prestação de contas à DGAL, tendo as regularizações destes incumprimentos ocorrido no decurso da auditoria.</p> <p style="text-align: right;">Vd. Ponto 2.7.2.</p>	<p>Ao Presidente do Conselho de Administração de Águas de Santarém:</p> <p>R8. Implementar medidas com vista a garantir que os mecanismos de controlo interno asseguram o cumprimento dos prazos previstos para reporte à IGF e à DGAL.</p>
<p>C8. Embora o Sistema de Controlo Interno preveja diversos regulamentos, manuais e procedimentos que abrangem as diversas áreas de atuação da empresa,</p>	<p>Ao Presidente do Conselho de Administração de Águas de Santarém:</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>apresenta deficiências estruturais, como a inexistência de um responsável formal para a sua implementação e monitorização, irregularidade sanada no decurso da auditoria.</p> <p>Adicionalmente, o Regulamento Interno de Contratação não está atualizado em conformidade com a legislação vigente, o que constitui uma insuficiência que condiciona a sua eficácia.</p> <p style="text-align: right;">Vd. Ponto 2.8.1.</p>	<p>R9. Proceder à revisão e atualização do Regulamento Interno de Contratação para assegurar o seu alinhamento com a legislação atual, especialmente no que concerne aos procedimentos de aquisição pública e critérios de avaliação.</p>
<p>C9. O PCN foi implementado atendendo a todos os requisitos formais, porém, assinalam-se as seguintes insuficiências:</p> <p>a) Não comunicação do PPR e do Código de conduta ao MENAC;</p> <p>b) O Código de conduta não identifica, pelo menos, as sanções disciplinares que, nos termos da lei, podem ser aplicadas em caso de incumprimento das regras nele contidas e as sanções criminais associadas a atos de corrupção e infrações conexas;</p> <p>c) Não se encontra publicada no sítio na <i>internet</i>, em secção separada, facilmente identificável e acessível, toda a informação relativa ao canal de denúncia externa.</p> <p style="text-align: right;">Vd. Ponto 2.8.2.</p>	<p>Ao Presidente do Conselho de Administração da Águas de Santarém:</p> <p>R10. Tomar medidas que garantam a resolução das fragilidades identificadas, designadamente:</p> <p>a) Assegurar que, no futuro, se mantém o cumprimento dos prazos previstos para reporte;</p> <p>b) Publicitar no sítio na <i>internet</i> toda a informação relativa ao canal de denúncia externa.</p>
<p>C10. A AS não disponibiliza no seu <i>website</i>, todos os documentos previstos nos diversos normativos aplicáveis, nomeadamente: contrato de sociedade, pareceres do Fiscal Único e compromissos plurianuais.</p> <p>Esta fragilidade compromete a transparência administrativa e a perceção pública de responsabilidade e confiança.</p> <p style="text-align: right;">Vd. Ponto 2.7.3.</p>	<p>Ao Presidente do Conselho de Administração da Águas de Santarém:</p> <p>R11. Assegurar que os elementos obrigatórios previstos nos normativos legais são disponibilizados e objeto de permanente atualização no <i>website</i>.</p>

4. PROPOSTAS

Em face dos resultados obtidos, propomos:

4.1. O envio do presente relatório e anexos, para homologação, a Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, nos termos do n.º 1 do art. 15.º do DL n.º 276/2007, de 31/07, da al. b), n.º 4 do Despacho n.º 8869-A/2025, de 29/07, alterado pelo Despacho n.º 11806/2025, de 01/10, ambos de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, com sugestão de encaminhamento, igualmente para homologação, a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, nos termos da al. e), n.º 1 do Despacho n.º 10270/2025, de 29/07, de Sua Exa. o Ministro da Economia e da Coesão Territorial.

4.2. O envio do presente relatório e anexos, após homologação, ao Presidente do Conselho de Administração da AS, em conformidade com o art. 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/07, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Conselho de Administração.

4.3. O envio do presente relatório e anexos, após homologação, ao Presidente da Câmara Municipal de Santarém, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo e remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o art. 35.º, n.º 2, al. o), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

4.4. Que a Câmara Municipal de Santarém e a AS, nos termos do art. 15.º, n.º 6, do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art. 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deem conhecimento à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, do estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

4.5. O envio dos pontos 2.7.3. e 2.8. e respetivos anexos (pontos específicos referentes à transparência e ao RGPC), ao Presidente do Mecanismo Nacional Anticorrupção, nos termos do art. 7.º do DL n.º 109-E/2021, de 09/12.

4.6. O encaminhamento do ponto 2.5.1. e respetivos anexos, após homologação, à Direção de Finanças de Santarém, que corresponde à área geográfica onde foram praticados os factos relevantes em matéria fiscal, em cumprimento do disposto na al. b), n.º 1 do art. 41.º do Regime Geral das Infrações Tributárias.

À consideração superior.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Evolução dos balanços da empresa no quadriénio
Anexo 2	Evolução de alguns indicadores financeiros da empresa no quadriénio
Anexo 3	Evolução das demonstrações de resultados no quadriénio
Anexo 4	Situação do acordo de execução - AS
Anexo 5	Acordos pagamento e ofícios remetidos às Juntas de Freguesia
Anexo 6	Reconciliação de saldos das Juntas de Freguesia
Anexo 7	Deliberação de aprovação – Gratificação de balanço
Anexo 8	Ordem de Serviço 8/2024 – Gratificação de balanço
Anexo 9	Nomeações dos membros dos órgãos sociais e despacho de delegação de competências
Anexo 10	Controlo dos prazos de reporte à DGAL
Anexo 11	Divulgação de informação e transparência
Anexo 12	Contraditório institucional – AS
Anexo 13	Análise do contraditório institucional – AS
