



Nota Técnica

Conteúdo e significado deliberativo da apreciação e votação dos documentos de prestação de contas das autarquias locais

(abril/2026)

FICHA TÉCNICA

Coordenação: Unidade de Serviços Jurídicos e de Apoio à Administração Local
Carlos Meireles | Diretor de Unidade de Serviços Jurídicos e de Apoio à Administração Local
Anabela Moutinho Monteiro | Chefe de Divisão de Apoio Jurídico e à Administração Local

Texto: Carlos Gaio (Técnico Superior)

Edição: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I.P.

ÍNDICE

1. Introdução.....	4
2. Da prestação de contas nas autarquias locais.....	4
3. Da apreciação e votação dos documentos de prestação de contas.....	8
4. Conclusão	10

1. Introdução

Somos, frequentemente, confrontados com expressões como «*A Assembleia inviabilizou o relatório de contas*» ou «*As contas foram chumbadas pela Assembleia*», que denotam ainda existir alguma confusão e imprecisão relativamente à apreciação e votação dos documentos de prestação de contas das autarquias locais pelos respetivos órgãos deliberativos.

Assim, e antecipando a apreciação e votação dos documentos de prestação de contas pelas assembleias de freguesia e pelas assembleias municipais, estes serviços consideram ser pertinente apresentar uma análise desta matéria com a especial preocupação de precisar conceitos legais e salientar a verdadeira natureza deste domínio de grande relevo para a atividade das autarquias locais e o funcionamento dos respetivos órgãos nesta matéria, o que se justifica especialmente estando em início do mandato autárquico atualmente em curso¹.

2. Da prestação de contas nas autarquias locais

A prestação de contas, enquanto ação das áreas da economia e finanças públicas, consiste na apresentação de um relatório através do qual uma determinada entidade pública dá a conhecer às partes interessadas a sua situação económica e financeira e os resultados das operações realizadas no ano anterior.

Deste modo, “Quem presta contas (...) tem o dever de demonstrar que a sua gestão é conforme às normas jurídicas aplicáveis, aos orçamentos aprovados pelas assembleias políticas representativas, aos sistemas contabilísticos aplicáveis e aos princípios de economia, de eficácia e de eficiência, de ética e de integridade.”².

De acordo com o fixado na alínea m) do n.º 1 do artigo 51.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC - aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação atual), as

¹ Na sequência das últimas eleições autárquicas de 12 de outubro de 2025.

² Conforme indicado no preâmbulo da “*Instrução n.º 1/2019, de 6 de março - Prestação de contas das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas (TC)*”, à luz do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro), emitida pelo Tribunal de Contas e publicada no Diário da República 2.ª série n.º 46/2019 de 6 de março - disponível para consulta em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/instrucao/1-2019-120620996>

freguesias, enquanto autarquias locais, estão sujeitas à elaboração e prestação de contas, nos termos do artigo 52.º da LOPTC:

“Artigo 52.º - Da prestação de contas

1 - As contas serão prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respetiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhes sucederem, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração.

2 - Quando, porém, dentro de um ano económico houver substituição do responsável ou da totalidade dos responsáveis nas administrações coletivas, as contas serão prestadas em relação a cada gerência.

3 - A substituição parcial de gerentes em administrações colegiais por motivo de presunção ou apuramento de qualquer infração financeira dará lugar à prestação de contas, que serão encerradas na data em que se fizer a substituição.

4 - As contas são remetidas ao Tribunal até 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam, sem prejuízo de as contas consolidadas serem remetidas até 30 de junho.

5 - Nos casos previstos nos n.ºs 2 e 3, o prazo para apresentação das contas será de 45 dias a contar da data da substituição dos responsáveis.

6 - As contas serão elaboradas e documentadas de acordo com as instruções aprovadas pelo Tribunal.

7 - A falta injustificada de remessa das contas nos prazos fixados nos n.ºs 4 e 5 pode, sem prejuízo da correspondente sanção, determinar a realização de uma auditoria, tendo em vista apurar as circunstâncias da falta cometida e da eventual omissão da elaboração das contas, a qual procede à reconstituição e exame da respetiva gestão financeira, para fixação do débito aos responsáveis, se possível.”

A prestação de contas das autarquias locais **diz respeito à pessoa coletiva a que ela está obrigada e não aos titulares dos seus órgãos** e destina-se a **demonstrar a sua situação económica e financeira e os resultados das operações realizadas no ano anterior.**

Daí que a LOPTC consagre um dever de colaboração recíproca entre os titulares dos órgãos autárquicos e os eleitos locais que lhes sucedam (cf. n.º 1 do artigo 52.º) e, por outro lado, estabeleça a obrigação de prestação de contas intercalar, nos termos dos n.ºs 2 e 5 do artigo 52.º da LOPTC, nomeadamente quando haja a alteração da totalidade de todos os membros do órgão executivo da autarquia ou quando ocorra a extinção da pessoa coletiva as contas têm de ser prestadas em relação a cada gerência (cf. n.º 2 do artigo 52.º).³

³ Sobre a perspetiva contabilística da prestação de contas intercalar, a que se referem os n.ºs 2 e 5 do artigo 52.º da LOPTC, sugere-se a leitura do artigo *“Elaboração da prestação de contas intercalar nas entidades públicas – um contributo”*, da autoria de António C. Pires Caiado e Olga C. Pacheco Silveira, publicado na Revista Contabilidade (n.º 118, janeiro de 2010), divulgado pela Ordem dos Contabilistas Certificados (à época designada de Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas) https://www.occ.pt/fotos/downloads/files/1263824328_49a52contabilidade.pdf

Para tal, e em termos de conteúdo, *"A ata da reunião de aprovação das contas pelo órgão competente, a apresentar pelas entidades que aplicam o SNC-AP, deverá identificar os factos mais importantes constantes dos documentos de prestação de contas, abrangendo, de acordo com as situações aplicáveis, nomeadamente os seguintes: Total do ativo, património líquido/capital próprio/fundo social e passivo (Balanço); Rendimentos e gastos (DR); Resultado líquido; Recebimentos e pagamentos (DFC); Desempenho orçamental (recebimentos e pagamentos) (DDO); Saldos iniciais e finais do desempenho orçamental (de operações orçamentais e de operações de tesouraria)."*⁴.

Relativamente à prestação de contas, **competem aos órgãos deliberativos do município e da freguesia apreciar e votar os documentos de prestação de contas**, no exercício das suas competências de apreciação e fiscalização, como consagram a alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º e a alínea l) do n.º 2 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL – aprovado em Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; na redação atual).⁵

Os documentos de prestação de contas são **elaborados pelo órgão executivo** (cf. alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º e alínea i) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL).⁶

Para o que, compete ao presidente da junta de freguesia e ao presidente da câmara municipal submeter os documentos de prestação de contas, à aprovação do respetivo órgão executivo e, posteriormente, à apreciação e votação da assembleia de freguesia e da assembleia municipal, respetivamente (cf. alínea i) do n.º 1 do artigo 18.º e alínea j) do n.º 1 do artigo 35.º do RJAL).

No entanto, **as assembleias das autarquias locais não podem alterar os documentos de prestação de contas**, que foram elaborados e apresentados pelos respetivos órgãos executivos, **mas podem endereçar-lhes recomendações ou sugestões**, podendo os órgãos executivos da

Com especial destaque para o seguinte esclarecimento sobre a certificação legal de contas neste contexto: *"De acordo com as normas de revisão e auditoria da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas a certificação legal de contas só é exigida quando os documentos de prestação de contas se reportam a 31 de Dezembro. Perante uma prestação de contas intercalar, o documento correspondente emitido pelo ROC/fiscal único é um relatório de auditoria relativo ao período intercalar."*

⁴ Conforme estipula o ponto 4.1. da "Instrução n.º 1/2019, de 6 de março - Prestação de contas das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas (TC)", à luz do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro), emitida pelo Tribunal de Contas e publicada no Diário da República 2.ª série n.º 46/2019 de 6 de março – disponível para consulta em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/instrucao/1-2019-120620996>

⁵ Respetivamente, a assembleia de freguesia e a assembleia municipal (cf. n.º 1 do artigo 6.º do RJAL).

⁶ Respetivamente, a junta de freguesia e a câmara municipal (cf. n.º 2 do artigo 6.º do RJAL).

freguesia e do município vir a acolher as mesmas em nova proposta (se assim o entenderem) - nos termos do fixado no n.º 3 do artigo 9.º e no n.º 3 do artigo 25.º do RJAL.

A apreciação e votação dos documentos de prestação de contas do ano anterior deve ter lugar na sessão ordinária de abril da assembleia de freguesia (cf. n.ºs 2 e 1 do artigo 11.º do RJAL) e da assembleia municipal (cf. n.º 2 do artigo 27.º).

Em 2026, na prestação de contas relativas ao ano de 2025 deve ser tido em conta, ainda, o seguinte:

1. Para **todas as autarquias**, as orientações genéricas do Tribunal de Contas, constantes da Resolução n.º 6/2025, de 18 de dezembro (publicada no Diário da República 2.ª Série n.º 31/2026 de 13 de fevereiro)⁷, sobre "*Prestação de contas relativas ao ano de 2025 e gerências partidas de 2026*".

2 Relativamente às **freguesias repostas** em virtude da desagregação operada pela Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março⁸:

2.1 A Resolução n.º 2/2025 do Tribunal de Contas, sobre "*Remessa das Contas ao Tribunal, relativas ao ano de 2025, das Freguesias extintas e repostas no âmbito da Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março*" (publicada no Diário da República 2.ª Série n.º 209/2025 de 29 de outubro)^{9,10}

2.1.1. De acordo com a qual, "*As novas freguesias prestam contas ao Tribunal de Contas, no prazo definido no artigo 52.º, n.º 4 da LOPTC, e apresentam os documentos previstos na Instrução n.º 1/2019-PG e na Resolução n.º 4/2024, de 5 de dezembro, do Tribunal de Contas.*" (cf. ponto n.º 3 da Resolução n.º 2/2025).

2.1.2. Portanto, as contas desta prestação intercalar das freguesias repostas devem ser enviadas ao Tribunal de Contas até 30 de abril de 2026, de acordo com o determinado no referido preceito legal e na alínea b)¹¹ do ponto n.º 2 da Resolução n.º 6/2025 do Tribunal de Contas,

⁷ Que pode ser consultada em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao/6-2025-1049506628>

⁸ Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março (que procede à reposição de freguesias agregadas pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, concluindo o procedimento especial, simplificado e transitório de criação de freguesias previsto na Lei n.º 39/2021, de 24 de junho).

⁹ Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao/2-2025-942958356>

¹⁰ Para onde remete o n.º 11 da Resolução n.º 6/2025 do Tribunal de Contas.

¹¹ Conforme fixado na alínea b) do ponto n.º 2 da Resolução n.º 6/2025 do Tribunal de Contas que "*As contas prestadas por anos económicos das restantes entidades são remetidas ao Tribunal até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam, nos termos do disposto no artigo 52.º, n.º 4, da LOPTC.*"

dizendo respeito ao período compreendido entre a data da reposição da freguesia e 31 de dezembro de 2025.¹²

2.1.3. O processo de prestação de contas deve ser instruído com a informação e documentação adicionais elencados no ponto n.º 4 da Resolução n.º 2/2025.¹³

2.2. O disposto no artigo 11.º-A da Lei n.º 25-/2025, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 66/2025, de 7 de novembro.

2.2.1. O n.º 3 do artigo 11.º-A prevê que *“Os titulares dos órgãos legalmente competentes das freguesias resultantes de desagregação devem apresentar, em 2026, uma conta de gerência relativa ao período compreendido entre a data da reposição da freguesia e 31 de dezembro de 2025, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, e das instruções e resoluções aprovadas pelo Tribunal de Contas.”*¹⁴

2.2.2. Há, portanto, que conjugar o estipulado no ponto n.º 3 da Resolução n.º 2/2025 do Tribunal de Contas com o estabelecido no n.º 3 do artigo 11.º-A da Lei n.º 25-/2025.

3. Da apreciação e votação dos documentos de prestação de contas

A posição destes serviços, relativamente a este assunto e já ainda na vigência do regime jurídico anterior (Lei n.º 169/99, de 18 de setembro)¹⁵, é que ***“A expressão «apreciar», (...), traduz apenas um juízo de valor sobre o conteúdo desses documentos.”***, pelo que, ***“cabe à Assembleia, através de votação, praticar um ato opinativo que não põe em causa a validade dos referidos documentos uma vez que o ato administrativo foi já praticado pelo [órgão] executivo”***.¹⁶

¹² Esta prestação de contas intercalar diz respeito ao período compreendido entre a data da reposição da freguesia e 31 de dezembro de 2025, nos termos do expressamente estabelecido no n.º 3 do artigo 11.º-A da Lei n.º 25-/2025, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 66/2025, de 7 de novembro.

¹³ Nomeadamente:

“4.1 - Mapa relativo ao arquivo documental e aos saldos recebidos da freguesia extinta, a preencher no respetivo formulário disponível no processo de prestação de contas;

Expandir

4.2 - O Resumo Diário de Tesouraria reportado à data da instalação da freguesia;

4.3 - Os autos de contagem física do numerário em caixa, reportados à data de instalação de cada freguesia nova, assinados pelo Tesoureiro cessante e os novos Tesoureiros, conforme ponto 2.9.10.1.9 do POCAL (em vigor por força da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual) ou, na impossibilidade destes, pelos Presidentes de Junta de Freguesia;

4.4 - Os mapas finais previstos na alínea a) do n.º 5 do artigo 5.º, conjugado com o artigo 8.º da Lei n.º 25-A/2025, de 13 de março, bem como, todas as comunicações efetuadas ao abrigo do n.º 2 do artigo 11.º da mesma lei.”

¹⁴ A reposição das freguesias produziu efeitos no momento da instalação dos seus novos órgãos eleitos nas eleições autárquicas de 2025 (cf. n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 25-A/2025).

¹⁵ Que continha norma com previsão igual à da alínea l) do n.º 2 do artigo 25.º do RJAL.

¹⁶ Parecer n.º 3538 de 2/07/2001 (ref.º 2001.05.23.3241).

Isto significa que, “(...) *estes documentos não carecem de ser ‘aprovados’* [pelo órgão deliberativo] (...), *mas apenas de serem ‘apreciados’ através do voto, positiva ou negativamente* (...). *Não será, portanto, necessário que* [o órgão deliberativo] *os reelabore de acordo com as sugestões ou recomendações que tenham sido eventualmente formuladas pela Assembleia, até que este órgão os aprecie favoravelmente, ficam, sim, apreciados negativamente. As contas devem ser remetidas ao Tribunal de contas, independentemente desse juízo de apreciação, até 30 de abril (...)’* – como entende a doutrina¹⁷, já mais recentemente e na vigência do RJAL.

Relativamente ao **juízo de valor opinativo subjacente à apreciação** que o órgão deliberativo tem de fazer sobre os documentos de prestação de contas, compete-lhe “*unicamente efetuar um juízo de apreciação sobre estes documentos já aprovados* [pelo órgão executivo], *mas dado que a assembleia é um órgão colegial este juízo negativo ou positivo só pode fazer-se através de uma votação, única forma que um órgão colegial possui para se manifestar.*”¹⁸.

Este **juízo apreciativo pode ter dois alcances:**

- i. do ponto de vista **formal**, sobre a forma como as contas foram prestadas e como estão elaborados os respetivos documentos; e
- ii. do ponto de vista **substancial**, quanto ao resultado do exercício económico a que as contas reportam. Sendo que, nos parece que, em bom rigor, o exercício da competência de apreciação dos documentos de prestação de contas pelos órgãos deliberativos das autarquias locais deveria focar-se nas contas e no seu resultado e não na gestão autárquica que as mesmas refletem, porquanto o legislador não consagrou às assembleias autárquicas uma competência que lhes permita apreciar a atividade autárquica em si mesma.

Assim, e perante este enquadramento, **a assembleia ou vota positivamente ou vota negativamente os documentos de prestação de contas, não os podendo chumbar, reprovar ou inviabilizar.**

Do ponto de vista operacional:

¹⁷ Mormente Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca em “*Comentários à Lei n.º 75/2013*”, ed. Rei dos Livros, 2018, página 263.

¹⁸ Conforme Parecer Jurídico da CCDR-Centro de 13 junho 2007 (ref.º DSAJAL 141/07), disponível para consulta em: <https://www.ccdrc.pt/pt/33908/>

i. Esta apreciação pode consubstanciar-se na apresentação ao plenário, pelos seus membros, de moções de apreciação dos documentos de prestação de contas, pois o que deve ser colocado à votação do plenário é a apreciação positiva ou negativa desses documentos.

ii. A deliberação pode não limitar-se a um mero voto a favor ou contra, mas ter um conteúdo opinativo mais densificado que manifesta uma verdadeira apreciação. Por exemplo: podendo conter, para além de comentários aos documentos de prestação de contas, recomendações ou sugestões para o futuro ou no sentido de uma eventual reformulação dos mesmos - o que nunca será uma imposição, podendo ser acolhido ou não pelo órgão executivo.

Parece-nos relevante que, existindo uma apreciação negativa, a mesma seja acompanhada de uma explanação e comentários que circunstanciem, com objetividade, a razão e o alcance dessa apreciação negativa dos documentos de prestação de contas. Isto porquanto, essa apreciação será remetida também ao Tribunal de Contas e só dessa forma poderá o órgão deliberativo emitir uma posição consequente, porque está estribada em considerações e conclusões específicas que darão ao Tribunal de Contas sinais tangíveis para efeitos da fiscalização que fará das contas da autarquia - o que, em nossa opinião, não é possível de acontecer com um simples voto negativo, sem mais.

4. Conclusão

A aprovação dos documentos de prestação de contas das autarquias locais compete, em exclusivo, aos seus órgãos executivos, a junta de freguesia e a câmara municipal.

À assembleia de freguesia e à assembleia municipal cabe, apenas, fazer uma apreciação dos documentos de prestação de contas do ano anterior, a qual se traduz numa mera votação, em sentido favorável ou desfavorável, com carácter opinativo e valorativo, não podendo essa deliberação ser confundida com uma aprovação ou rejeição dos documentos de prestação de contas que lhe foram submetidos pelo órgão executivo.

Portanto, as deliberações da assembleia de freguesia e da assembleia municipal, no exercício da respetiva competência para apreciar e votar os documentos de prestação de contas, devem ser tomadas no sentido de apreciar favorável ou desfavoravelmente (em alternativa positiva ou negativamente) esses documentos, não devendo constar que os mesmos foram aprovados ou

rejeitados, na medida em que tal não corresponde à natureza do ato que consubstancia a competência em questão. O que deve também ser tido em conta, sempre que seja necessário elaborar notícias ou documentos informativos com resumo sobre as deliberações tomadas pelos órgãos deliberativos da freguesia e do município a este propósito.