

AUTARQUIAS LOCAIS: GÉNESE, PRINCIPAIS FUNÇÕES E MODELO DE ORGANIZAÇÃO

TEMÁTICA

O governo local: A Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia

UNIDADE CURRICULAR

O Município e as Freguesias de Cascais

INTRODUÇÃO

Para melhor compreendermos o significado de poder local temos que remontar ao vasto movimento que, na Idade Média, conduziu ao nascimento dos concelhos. O que hoje conhecemos como Câmara Municipal ou Junta de Freguesia, estruturas de governo local desempenhado por cidadãos eleitos pelo voto dos eleitores residentes num território, resultou, assim, de um longo processo de evolução nos modelos de organização da vida e governo das cidades e vilas às quais foi concedido por diploma determinado grau de autonomia.

A palavra concelho, originária do latim «*concilium*», define «a comunidade vicinal constituída em território de extensão muito variável, cujos moradores – os vizinhos do concelho – são dotados de maior ou menor autonomia administrativa», como se anota no *Dicionário de História de Portugal*, coordenado por Joel Serrão. Compostos por um núcleo urbano, a que se associava um «*termo*», isto é, um território delimitado, os concelhos surgiram por iniciativa dos então chamados «*homens-bons*» – os vizinhos, moradores de um local, que haviam alcançado algum grau de relevância ou reconhecimento na comunidade – movidos por interesses diversificados mas que ambicionavam a autorregulação da comunidade.

Este movimento foi muitas vezes desencadeado por necessidades de defesa, para diretamente poderem exercer o direito de justiça ou por razões de ordem económica, pois a autonomia conquistada permitiria libertar a atividade comercial ou agrícola de algumas peias. Numa sociedade feudal, na qual um Senhor – e o Rei acima de todos – detinha sobre um território ou «*domínio*» e os seus habitantes um conjunto significativo de direitos, que iam desde o exercício da justiça e serviço militar obrigatório à cobrança de impostos sobre a circulação de pessoas e bens, a atividade comercial ou a produção agrícola, entre outros, a criação dos concelhos traduziu-se num movimento de libertação determinante para o desenvolvimento económico e social das vilas ou cidades.

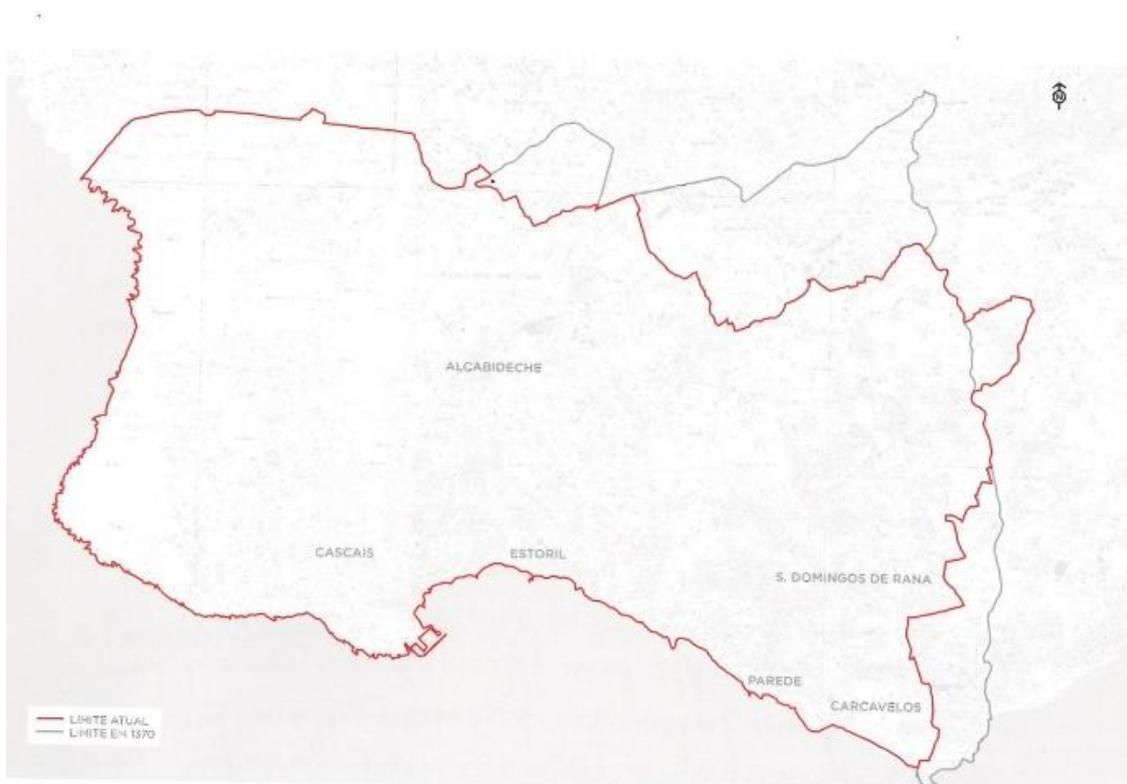
A fundação dos concelhos decorre da atribuição pelo rei a uma determinada localidade de um diploma, normalmente um Foral, que estabelece o quadro geral da sua autonomia e as obrigações subjacentes perante quem o outorga. Cascais, que

conquistou a sua autonomia em 1364, foi um dos territórios que beneficiou dessa benesse, vindo a consolidar progressivamente a sua autonomia e capacidade de governação.

DESCRIÇÃO

A 7 de junho de 1364, o rei D. Pedro I atribuiu a Cascais uma Carta de Vila, documento sucinto em que consagrou a sua autonomia relativamente a Sintra, «cuja aldeia era», conferindo-lhe jurisdição cível própria e a faculdade de eleger juízes e oficiais. O pagamento anual de 200 libras adicionais à Coroa parece atestar o desafogo económico da região, habitada sobretudo por pescadores e agricultores.

Neste documento ficou, contudo, por definir a delimitação do território que constituiria o seu «termo», que apenas veio a ser fixado por carta régia de 8 de abril de 1370, quando o rei D. Fernando I entregou Cascais como feudo a Gomes Lourenço de Avelar. Registou, então, que «damos a ele [...] o nosso Castelo e lugar de Cascais que é termo de Sintra», o que parece indicar que só a partir desta data o termo do concelho de Cascais foi devidamente delimitado e autonomizado.



Limites do concelho em 1370

Ver [imagem](#) no Flickr

Os limites do concelho nesta época são os constantes no mapa acima representado, não diferindo muito dos do território atual. Não obstante a autonomia de Cascais enquanto concelho se encontrar limitada, pois o seu território era, em simultâneo, o «senhorio» concedido pelo rei a Gomes Lourenço de Avelar, a estruturação do município prosseguiria...

A organização do município

Em 1377 encontramos na gestão municipal um alcaide, um juiz para os «feitos crimes» e um alvazil, que julgava os pleitos civis. Seis anos mais tarde já a organização do governo da vila estava completa, encontrando-se referência a 2 alvazis, a quem competia o exercício da justiça cível e criminal; 2 vereadores, com competências legislativas e executivas no governo da vila; e um procurador, representante do concelho perante o rei, instituições ou particulares com os quais este tivesse de negociar. Apenas os homens-bons da vila podiam ser eleitos para estes cargos. Abaixo destes encontravam-se um porteiro, que superentendia a cobrança fiscal; um pregoeiro, que anunciava em voz alta em feiras, praças ou mercados o que era útil o povo saber, designadamente as decisões tomadas pela Câmara; e, ao nível militar, um anadel (capitão de besteiros-soldados armados com besta), um coudel (comandante da cavalaria) e vintaneiros (mancebos capazes de tomar as armas). Existia, ainda, um almoxarife, a quem competia a cobrança dos réditos e dois tabeliães, nomeados pelo senhor de Cascais.



Cascais, c. 1530
Ver [imagem](#) no Flickr

Os homens-bons reuniam-se periodicamente num local determinado, para discutir e deliberar sobre os assuntos da vida do concelho e dos seus habitantes. As reuniões não teriam contado no início com mais do que 20 homens-bons, realizando-se na praça junto à igreja, no interior do castelo. Mais tarde transitaram para a hoje designada Praça 5 de Outubro, onde se encontram os atuais Paços do Concelho.

Só em 1514 foi atribuído pelo rei D. Manuel I a Cascais o seu primeiro Foral, que ainda hoje se preserva no Arquivo Histórico Municipal, pois até à data o concelho reger-se-ia pelo Foral de Sintra, de 1147. O mais antigo livro de posturas, cujas datas extremas avançam de 1587 a 1837, que também ainda se conserva em arquivo, servia para registar as normas de organização da vida da comunidade, definindo, entre outras, regras para o exercício das diversas atividades económicas e para a utilização e limpeza do espaço público ou até a proibição de ruído após a hora determinada. Salvaguardando as devidas distâncias, a leitura de algumas posturas antigas permite-nos concluir que muitas das suas preocupações não diferem das de hoje!

O nascimento das Juntas de Paróquia

A autonomia das paróquias de N.ª Sr.ª da Assunção (Cascais), de S. Vicente de Alcabideche e de S. Domingos de Rana parece remontar aos finais do século XVI, terminando, assim, a sua dependência relativamente à Paróquia de S. Pedro de Penaferrim, em Sintra.

«Freguesia» e «Paróquia» foram sinónimos até ao Liberalismo. Por não existir uma estrutura civil apartada da eclesiástica, o termo «freguês» – aglutinação da expressão latina «fillius ecclesiae», filho da igreja, ou de «filius gregis», filho do rebanho – servia para designar os paroquianos, que eram, por assim dizer, «fregueses» do pároco. As Juntas de Paróquia foram instituídas em 1830-11-27, tendo por objetivo «administrar todos os negócios, que forem de interesse puramente local» e sendo, então, compostas por 3, 5 ou 7 membros, conforme o número de fogos que abrangessem, cuja eleição, para mandatos bienais, cumpria aos «chefes de família, ou cabeças de fogo, domiciliados no distrito da Paróquia».

Em 1835 seriam instituídas enquanto «corpo administrativo» autónomo da organização eclesiástica, ainda que os limites dos territórios que geriam fossem geralmente coincidentes com os das antigas paróquias. Cumpria, assim, à Junta de Paróquia «cuidar na conservação e reparo da igreja que está a cargo dos paroquianos e nas despesas do culto divino a que estão obrigados»; «regger e prover na administração de quaisquer rendimentos ou esmolas que estejam aplicadas para a fábrica desta parte da igreja»; «nomear de entre os vizinhos da paróquia um morador dos mais abastados, que sirva por espaço de um ano de tesoureiro, para receber quaisquer dinheiros pertencentes ao comum da paróquia»; «regular a administração de quaisquer bens,

edifícios ou rendimentos que possa haver pertencentes à Paróquia»; «tomar contas ao Comissário de Paróquia das receitas e despesas dela, as quais este será obrigado a apresentar na primeira sessão do ano» e «requerer à Câmara Municipal o estabelecimento das posturas que forem necessárias para o bom regulamento da freguesia e sobre os objetos que possam interessar essencialmente aos vizinhos da paróquia».

A partir de 1913, a República organizou paróquias civis, com limites territoriais idênticos aos eclesiásticos. Já em 1916 a Paróquia Civil passou a designar-se por Freguesia, pelo que a antiga Junta de Paróquia deu lugar à Junta de Freguesia, fixando-se, definitivamente, a diferença entre as estruturas civil e eclesiástica, que os códigos administrativos de 1936 e de 1940 manteriam, com pequenas alterações. A Constituição de 1976 contribuiu, depois, para a afirmação do poder local, apostando nas autarquias locais – freguesias, municípios e regiões administrativas – para a descentralização administrativa.

As autarquias locais hoje: Município e Juntas de Freguesia

O que se designa, nos nossos dias, por Autarquias Locais compreende o Município e as Freguesias, através dos quais se exerce o poder local. A sua constituição e a designação dos seus representantes resultam, nos sistemas democráticos, de um processo de eleição no qual participam, através do voto, os cidadãos que residem num determinado território e que se encontram recenseados como eleitores. Nas eleições, que no caso das autarquias locais acontecem de 4 em 4 anos, os eleitores escolhem, de entre as listas apresentadas a escrutínio, os governantes municipais para o ciclo seguinte.



Paços do Concelho de Cascais
Ver [imagem](#) no Flickr

O município e as freguesias funcionam em edifícios próprios, onde os eleitos se reúnem periodicamente em assembleia para deliberar sobre matérias que dizem respeito à vida dos munícipes e à organização do concelho. Aí funcionam também os diversos serviços da administração autárquica que asseguram a execução das tarefas decorrentes das competências atribuídas aos municípios nas mais variadas áreas, como, por exemplo, a educação, a cultura, o apoio social, a gestão do espaço público, o ambiente ou o desporto.

A complexificação da organização dos municípios exigiu novos modelos e estruturas de gestão, à medida que as áreas de intervenção aumentaram e se diversificou o seu âmbito de atuação, sobretudo depois da revolução de 25 de abril de 1974, em que se consolidou e afirmou o regime de poder local que hoje conhecemos. Na verdade, num modelo democrático baseado em eleições livres, as autarquias locais afirmaram-se enquanto representantes e porta-voz das necessidades e anseios das comunidades, assumindo progressivamente novas competências, decorrentes de acordos e processos de descentralização da administração central ou de novas problemáticas e realidades para as quais urgia encontrar respostas.

Municípios e Freguesias são hoje estruturas organizadas, com competências e órgãos de governação próprios, independentes e responsáveis pelo exercício de funções concretas.

A Assembleia Municipal e a Câmara Municipal

A Assembleia Municipal e a Câmara Municipal são, respetivamente, o órgão deliberativo e o órgão executivo do Município.

A Assembleia Municipal é constituída por membros eleitos diretamente, de 4 em 4 anos e em simultâneo com as eleições para a Câmara Municipal, exceto em caso de eleições intercalares, deliberando, por regra, com base em propostas submetidas pela Câmara Municipal. Entre as suas competências podemos destacar, pelos seus reflexos no quotidiano da comunidade, no que concerne a instrumentos fiscais e impostos:

- «Aprovar as taxas do município e fixar o respetivo valor», como, por exemplo, a taxa de resíduos;
- «Fixar anualmente o valor da taxa do imposto municipal sobre imóveis, bem como autorizar o lançamento de derramas»;
- «Pronunciar-se, no prazo legal, sobre o reconhecimento pelo Governo de benefícios fiscais no âmbito de impostos cuja receita reverte para os municípios».

No que diz respeito a planeamento estratégico e organização do território cumpre-lhe igualmente:

- «Aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município»;
- «Aprovar os planos e demais instrumentos estratégicos necessários à prossecução das atribuições do município»;
- «Deliberar sobre formas de apoio às freguesias no quadro da promoção e salvaguarda articulada dos interesses próprios das populações»;
- «Aprovar as normas, delimitações, medidas e outros atos previstos nos regimes do ordenamento do território e do urbanismo».

Relativamente à organização e gestão dos serviços municipais compete-lhe:

- «Aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respetivas revisões»;
- «Aprovar a criação ou reorganização dos serviços municipais e a estrutura orgânica dos serviços municipalizados»;
- «Aprovar os mapas de pessoal dos serviços municipais e dos serviços municipalizados».

A Câmara Municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado por vice-presidente, variando o número de vereadores em função do número de eleitores do município. No caso de Cascais, a Câmara Municipal é constituída por 1 presidente, 1 vice-presidente e 9 vereadores. A eleição da Câmara Municipal é simultânea com a da Assembleia Municipal, salvo no caso de eleição intercalar, sendo presidente da Câmara Municipal o primeiro candidato da lista mais votada nas eleições.

Cabe ao presidente da Câmara Municipal escolher os vereadores a tempo inteiro e a meio tempo e fixar as suas funções, podendo delegar nos vereadores a função de gerir várias áreas de ação do município. A título de exemplo, poderá ser atribuída a um vereador a responsabilidade pela realização de obras em edifícios municipais e construção ou reparação da rede viária ou, a um outro, a gestão dos apoios sociais ou dos processos na área da educação (refeições, auxílios económicos, etc.).

Em termos de processo de decisão e sem prejuízo de limites específicos para autonomia de decisão, que podem ser estabelecidos em cada mandato, o presidente e os vereadores apresentam em reunião de Câmara para discussão e votação as suas propostas. Entenda-se por Reunião de Câmara a assembleia presidida pelo Presidente que reúne todos os vereadores eleitos. A título de exemplo, a atribuição de um apoio a um Agrupamento de Escolas pode dar origem a uma Proposta de Deliberação,

apresentada pelo vereador a quem foi atribuída a competência da área da educação, para aprovação dos vereadores em Reunião de Câmara.

Nos últimos anos foi ainda facultada aos munícipes de Cascais a possibilidade de votarem diretamente um projeto e com isso decidirem a execução de determinadas obras e o desenvolvimento de projetos de interesse para a comunidade. Referimo-nos ao Orçamento Participativo de Cascais, projeto através do qual os munícipes podem votar diretamente a afetação de verbas do orçamento municipal a determinada ação proposta por um grupo de cidadãos.

Os Municípios possuem atribuições genéricas de promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em áreas diversificadas, como a educação, a cultura, o património, o desporto, os transportes ou o ordenamento do território, por exemplo. Estas atribuições traduzem-se nas competências específicas da Câmara Municipal, entre as quais destacamos:

- «Fixar os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, sem prejuízo, quando for caso disso, das competências legais das entidades reguladoras»;
- «Aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba»;
- «Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos»;
- «Assegurar, incluindo a possibilidade de constituição de parcerias, o levantamento, classificação, administração, manutenção, recuperação e divulgação do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município, incluindo a construção de monumentos de interesse municipal»;
- «Promover a oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior, e apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças»;
- «Participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal»;
- «Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos

integrados no património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal»;

- «Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal»;
- «Assegurar, organizar e gerir os transportes escolares»;
- «Deliberar no domínio da ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes»;
- «Proceder à captura, alojamento e abate de canídeos e gatídeos»;
- «Deliberar sobre a deambulação e extinção de animais considerados nocivos».

A Assembleia e a Junta de Freguesia

A Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia são, respetivamente, o órgão deliberativo e o órgão executivo da Freguesia.

As freguesias partilham com o município um conjunto de atribuições em prol da promoção e salvaguarda dos interesses próprios das populações no que concerne a equipamento rural e urbano, abastecimento público, educação, cultura, tempos livres, desporto, cuidados primários de saúde, ação social e proteção civil, entre outros, que se traduzem em competências como as que em seguida se reproduzem:

- «Promover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, cultura e desporto»;
- «Participar, em colaboração com instituições particulares de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social»;
- «Apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia»;
- «Emitir parecer sobre a denominação das ruas e praças das localidades e das povoações»;
- «Colaborar com a autoridade municipal de proteção civil na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe»;
- «Promover a conservação de abrigos de passageiros existentes na freguesia»;
- «Gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos»;
- «Gerir e manter parques infantis públicos e equipamentos desportivos de âmbito local»;
- «Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários públicos»;
- «Conservar e reparar a sinalização vertical não iluminada instalada nas vias municipais»;
- «Proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais».

Elencaram-se algumas das múltiplas competências das autarquias locais, expressas na lei que o estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, mais concretamente a Lei n.º 7A/2016, de 30 de março. Todavia, as autarquias locais desempenham nos territórios um papel mais amplo do que o estritamente definido na legislação, pois é à autarquia que os cidadãos tendem a recorrer para obter respostas mais imediatas às suas necessidades.

A difusão da cidadania e da participação ativa tem vindo a colocar aos poderes locais novos desafios e a conferir-lhes novas missões, em prol da inclusão social, de um melhor ambiente, da promoção de mais e melhor educação, da cultura, do emprego, do bem-estar das populações e do futuro das novas gerações. Porque, como referia a já antiga lei n.º 100/84, de 29 de março, «É atribuição das autarquias locais [tudo] o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas».

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Compreender a génese dos concelhos e a sua evolução histórica e modelos de organização em Portugal.

Distinguir as diversas autarquias locais e os órgãos do poder local.

Identificar a organização e principais funções das autarquias locais.

Conhecer o modelo democrático de eleição das autarquias locais.

RECURSOS E ATIVIDADES

Álbum [Autarquias Locais: génese, funções e modelo de organização](#) de *Cascais em Imagens* (Flickr)

Visita à Câmara Municipal e ao Museu da Vila (por marcação)

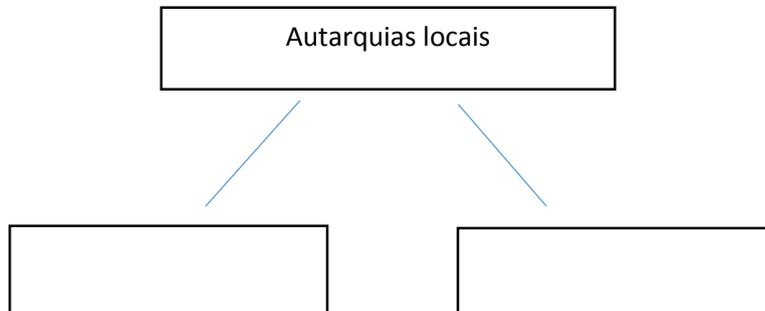
Visita às Juntas de Freguesia (por marcação)

FICHA DE EXPLORAÇÃO

1. Após leres o texto faz corresponder as datas aos assuntos a que dizem respeito.

1364	Paróquias Civis
1913	Juntas de Paróquia
1830	Foral
1514	Carta de Vila

2. Preenche a informação em falta acerca dos tipos de autarquias locais existentes:



PARA SABER MAIS

CUNHA, Mafalda Soares da; FONSECA, Teresa, ed. lit. - *Os municípios no Portugal Moderno: dos forais manuelinos às reformas liberais*. Lisboa: Colibri; Évora: CIDEHUS/UE, 2005. 274, [1] p. ISBN 972-772-526-0

Consulte [aqui](#) a disponibilidade da obra nas Bibliotecas Municipais de Cascais

HENRIQUES, João Miguel [et al.] - *Cascais 650 anos: território, história, memória: 1364-2014*. Cascais: Câmara Municipal, D.L. 2014. 227 p. ISBN 978-972-637-260-8

Consulte [aqui](#) a cópia pública da obra nas Bibliotecas Municipais de Cascais

LE GAC, Agnès [et al.] - *500 anos do Foral Manuelino de Cascais: 1514-2014*. Cascais: Câmara Municipal, D.L. 2016. 213, [3] p., a 2 colns. ISBN 978-972-637-276-9

Consulte [aqui](#) a cópia pública da obra nas Bibliotecas Municipais de Cascais

MARQUES, A. H. de Oliveira – *Carta de Vila de Cascais 1364: estudo e transcrição*. Cascais: Câmara Municipal, 1989. 14, [2] p., [1] f. facs.

Consulte [aqui](#) a cópia pública da obra nas Bibliotecas Municipais de Cascais

_Para a história do concelho de Cascais na Idade Média. *In Arquivo de Cascais: boletim cultural do município*. Cascais: Câmara Municipal. ISSN 0871-7834. N.º 7 (1988) p. 37-46 Consulte [aqui](#) a disponibilidade da obra nas Bibliotecas Municipais de Cascais

História dos municípios e do poder local: dos finais da Idade Média à União Europeia. 1ª ed. [Lisboa]: Círculo de Leitores, imp. 1996. 591 p. ISBN 972-42-1300-5

Consulte [aqui](#) a disponibilidade da obra nas Bibliotecas Municipais de Cascais

REIS, António Matos - *História dos municípios: 1050-1383*. Lisboa: Livros Horizonte, 2007. 460 p. ISBN 978-972-24-1496-8

Consulte [aqui](#) a disponibilidade da obra nas Bibliotecas Municipais de Cascais

_Origens dos municípios portugueses. 2ª ed. Lisboa: Livros Horizonte, 2002. 261 p. ISBN 972-24-1158-6

Consulte [aqui](#) a disponibilidade da obra nas Bibliotecas Municipais de Cascais

SERRÃO, Joel, ed. lit. - *Dicionário de história de Portugal*. Porto: Livraria Figueirinhas, imp. 1992. 6 Vol.

Consulte [aqui](#) a disponibilidade da obra nas Bibliotecas Municipais de Cascais

FICHAS RELACIONADAS

- O Brasão da Vila de Cascais
- Os Paços do Concelho de Cascais
- A Carta de Vila e a organização do concelho