

ASSUNTO:	Secretariado executivo intermunicipal. Assistência na Doença dos Servidores do Estado (ADSE).
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_3811/2026
Data:	31.03.2026

Pelo Exmo. Primeiro-Secretário Intermunicipal foi solicitada a emissão de parecer jurídico que esclareça a seguinte questão:

“Atendendo à existência de dúvidas relativas ao enquadramento que caracteriza o estatuto do Secretariado Executivo Intermunicipal, nomeadamente, no regime de proteção social e de saúde, vimos pelo presente solicitar a V. Exas. a vossa melhor opinião/parecer, sobre a possibilidade de adesão ao subsistema de saúde ADSE dos membros do Secretariado Executivo Intermunicipal, previstos no art.º 93.º do Anexo I à lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, quando estes não sejam funcionários públicos no seu local de origem. Esta aclaração permitirá enquadrar, de forma objetiva, o regime de proteção social e de saúde dos membros do Secretariado Executivo Intermunicipal.”

Cumpra, pois, informar:

I

O artigo 82.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) ¹, prevê que são órgãos da comunidade intermunicipal *“a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal”*.

Como refere Pedro Costa Gonçalves ² *“Ao contrário do que sucede em relação aos órgãos das autarquias locais e das áreas metropolitanas, o RAL não indica a natureza, deliberativa ou executiva, dos três primeiros órgãos referidos (o conselho estratégico é considerado um órgão de natureza consultiva: art.*

¹ Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 01 de novembro, pela Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro, pela Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro, pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro.

² In *“As entidades intermunicipais – em especial as comunidades intermunicipais”*, publicado na revista *“Questões Atuais de Direito Local n.º 01 Janeiro/Março 2014”*, acessível em <https://www.pedrocostoncalves.eu/PDF/textos/entidadesintermunicipais.pdf>

98.º n.º 1). Na nossa interpretação, a assembleia intermunicipal, composta por membros das assembleias municipais dos municípios associados, assume natureza de órgão deliberativo (com competências muito limitadas, a mais importante das quais é eleger o secretariado executivo) e o secretariado executivo intermunicipal possui o carácter de órgão executivo. Por seu lado, o conselho intermunicipal, constituído pelos presidentes de câmara dos municípios associados, apresenta uma feição híbrida, dispondo de competências típicas de órgão deliberativo (paralelas às do conselho metropolitano das áreas metropolitanas e às assembleias municipais), bem como competências executivas (paralelas às da comissão executiva metropolitana e das câmaras municipais)”.

Dessa forma, o secretariado executivo intermunicipal – um dos órgãos da comunidade intermunicipal – é “constituído por um primeiro-secretário e, mediante deliberação unânime do conselho intermunicipal, até dois secretários intermunicipais” (cf. artigo 93.º do RJAL).

No que se refere ao estatuto dos membros do secretariado executivo intermunicipal, prevê o artigo 97.º do RJAL, que:

“1 - A remuneração do primeiro-secretário é igual a 45 % da remuneração base do Presidente da República.

2 - A remuneração dos secretários intermunicipais é igual à remuneração base de vereador a tempo inteiro, em regime de exclusividade, de câmara municipal de município com um número de eleitores superior a 10 000 e inferior a 40 000.

3 - O primeiro-secretário e os secretários intermunicipais têm direito a despesas de representação, respetivamente, no valor de 30 % e de 20 % das suas remunerações base.

4 - O cargo de primeiro-secretário é remunerado.

5 - O conselho intermunicipal delibera, por unanimidade, sobre a existência e o número de secretários intermunicipais, no limite máximo de dois, e se os mesmos são remunerados.

6 - Os membros do secretariado executivo intermunicipal remunerados exercem funções em regime de exclusividade.

7 - Aos membros do secretariado executivo intermunicipal está vedado o exercício de quaisquer cargos nos órgãos de soberania ou das autarquias locais.

8 - Os membros do secretariado executivo intermunicipal não podem ser prejudicados na respetiva colocação ou emprego permanente por virtude do desempenho dos seus mandatos.

9 - Durante o exercício do respetivo mandato não podem os membros do secretariado executivo intermunicipal ser prejudicados no que respeita a promoções, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de carácter não pecuniário.

10 - O tempo de serviço prestado como membro do secretariado executivo intermunicipal é contado como se tivesse sido prestado à entidade empregadora.

11 - As remunerações base e as despesas de representação devidas aos membros do secretariado executivo intermunicipal são suportadas pelo orçamento da respetiva comunidade intermunicipal.

12 - Aos membros do secretariado executivo intermunicipal é aplicável o disposto nos artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro”.

Sobre o referenciado estatuto dos membros do secretariado executivo intermunicipal, mencionou-se, no Parecer Jurídico com a referência INF_DSAJAL_LIR_1871/2018, de 15.02.2018 ³, que *“esta Divisão de Apoio Jurídico já elaborou uma informação cujo teor a seguir se transcreve:*

“1- Qual o estatuto dos membros do Secretariado Executivo em termos de vínculo laboral e que legislação lhes é aplicável?

No domínio da revogada Lei 45/2008, de 27/08 o Secretário Executivo da CIM (que não configurava um órgão desta Comunidade) quando portador de vínculo público, poderia exercer estas funções em comissão de serviço, com os efeitos legais daí decorrente. Relativamente aos Secretários oriundos do sector privado (i.e com um vínculo laboral privatístico) este diploma era omissivo pelo que, neste caso, o exercício destas funções implicaria, por princípio uma suspensão das funções contratuais (v.g. mediante a concessão de uma licença sem vencimento) ou uma cessação das mesmas.

Atualmente, o estatuto do Secretariado Executivo encontra-se plasmado, em termos exaustivos, no artº 97º do anexo I à Lei 75/2013 (qualquer citação de norma sem outra referência deve considerar-se reportada a este diploma legal).

Não erige esta norma qualquer figura ou instrumento que sirva de suporte ao exercício de funções na CIM quando o Secretário tenha uma colocação ou emprego; todavia legislou-se no sentido de acautelar e proteger a estabilidade laboral dos Secretários.

Efetivamente curou a norma em apreço de assegurar que a assunção de funções no Secretariado não pode prejudicar a colocação ou emprego dos Secretários, estando-lhes asseguradas as promoções, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de carácter não pecuniário; também o tempo de serviço prestado na CIM releva como se tivesse sido prestado no cargo/emprego/colocação de origem.

Ou seja, conforme referido, a lei não estabeleceu qualquer figura ou mecanismo de suporte ao exercício de funções por parte dos membros do Secretariado que tenham vínculo laboral público ou privado (v.g a comissão de serviço ou o recurso a figuras de mobilidade) mas tal omissão resulta inócua já que estão plenamente asseguradas as necessárias garantias em termos de estabilidade e manutenção do emprego, de direitos inerentes à carreira e de relevância de tempo de serviço.

³ Acessível em https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/do_primeiro_secretario_executivo_intermunicipal_e_do_direito_d_e_opcao_pe.doc.pdf

*2- Poderão equiparar-se os mesmos abrangidos aos do pessoal dirigente, em comissão de serviço, ou deverão ser considerados como titulares de cargos políticos, tendo em conta o mecanismo de escolha? Parece-nos que esta questão já resulta respondida nas considerações acima tecidas importando, contudo, referir que a **equiparação a determinados cargos só pode ocorrer por via legal**; ou, dito de outra forma, atento o princípio da legalidade que enforma toda a actividade na administração pública, a equiparação estatutária de um cargo a outro terá que estar expressamente consagrada”.*

Por outro lado, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho ⁴, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, veio considerar que são considerados cargos políticos, entre outros, os dos “*membros dos órgãos executivos das áreas metropolitanas e entidades intermunicipais*” (cf. artigo 2.º n.º 1 alínea j) da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho).

Assim, por força do seu estatuto, constante do supratranscrito artigo 97.º do RJAL, e do disposto no artigo 2.º n.º 1 alínea j) da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, pode, pois, concluir-se que os membros do secretariado executivo intermunicipal exercem um cargo político.

II

Relativamente à possibilidade de os membros do secretariado executivo intermunicipal poderem vir a adquirir a qualidade de beneficiário da ADSE, resulta das disposições conjugadas do artigo 3.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º e do n.º 1 do artigo 12.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro ⁵ (que estabelece o funcionamento e o esquema de benefícios da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública – ADSE), que apenas as pessoas que sejam titulares de uma relação jurídica de emprego público (ou com contrato individual de trabalho) é que têm direito a ser beneficiários titulares da ADSE.

Ora, os membros do secretariado executivo intermunicipal não são titulares de uma relação jurídica de emprego público, pelo contrário são titulares de um mandato que tem natureza eletiva, exercendo um cargo político, conforme definido nos artigos 93.º e 97.º do RJAL e na alínea j) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

⁴ A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, foi sucessivamente alterada pela Lei n.º 69/2020, de 09 de novembro, pela Lei n.º 58/2021, de 18 de agosto, pela Lei n.º 4/2022, de 06 de janeiro, pela Lei n.º 25/2024, de 20 de fevereiro, e pela Lei n.º 26/2024, de 20 de fevereiro.

⁵ O Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, foi sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/98, de 14 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 279/99, de 26 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 234/2005, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 161/2013, de 22 de novembro, pela Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 124/2018, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pelo Decreto-Lei n.º 4/2021, de 8 de janeiro, e pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

Dessa forma, caso não detenha originariamente uma relação jurídica de emprego público, não nos parece que um membro do secretariado executivo intermunicipal possa vir a adquirir a qualidade de beneficiário da ADSE.

Diferentemente, se por força da sua situação profissional anterior o referido membro for beneficiário da ADSE no seu lugar de origem, então terá direito a manter esse benefício à luz do estabelecido no n.º 9 do artigo 97.º do RJAL, e no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro.

Sem prejuízo do entendimento expresso, salvaguarda-se que a decisão quanto à inscrição de beneficiários da ADSE compete exclusivamente ao Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P., (ADSE, I. P.), pelo que, se assim o entender, poderá a entidade consulente consultar o referido Instituto.