

ASSUNTO:	Secretariado executivo intermunicipal. Exclusividade.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_3245/2026
Data:	18.03.2026

Pelo Exmo. Presidente do Conselho Intermunicipal foi solicitada a emissão de parecer jurídico que esclareça a seguinte questão:

*“Nos termos do disposto no n.º 6 e 7 do artigo 97.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, os membros do Secretariado Executivo Intermunicipal que auferam remuneração exercem as respetivas funções em regime de exclusividade, não se encontrando, contudo, densificado na norma o conceito nem o respetivo alcance material.*

*Neste contexto, e tendo em vista assegurar uma atuação conforme ao quadro legal aplicável, bem como prevenir eventuais situações de incompatibilidade, impedimento ou conflito de interesses, solicita-se esclarecimento quanto às seguintes questões:*

*a) Se o regime de exclusividade previsto no artigo 97.º da Lei n.º 75/2013 impede, de forma absoluta, a participação dos membros remunerados do Secretariado Executivo Intermunicipal em entidades de direito privado, designadamente, e no caso específico a entidade (...), Crl., Grupo de Ação Local (GAL) no âmbito da abordagem Leader, atuando como gestora de fundos para o desenvolvimento rural, exercendo as competências de organismo intermédio (FEADER), em grande parte do território de intervenção da Comunidade Intermunicipal (...).*

*b) Se, para efeitos de aplicação do referido regime de exclusividade, é juridicamente relevante a distinção entre:*

- i) o exercício de funções executivas ou de gestão;*
- ii) a mera participação em órgãos sociais;*
- iii) o exercício de atividades remuneradas ou não remuneradas;*

*c) Se a participação, por parte de membros do Secretariado Executivo Intermunicipal, em órgão de decisão (Presidente da Direção) de Cooperativa de direito privado, e no caso específico a (...), Crl., poderá de alguma forma ser considerada compatível com o regime de exclusividade, quando tais entidades mantenham relações institucionais, financeiras ou procedimentais com a Comunidade Intermunicipal;*

*d) Se, em particular, a participação de membros do Secretariado Executivo Intermunicipal em órgãos ou estruturas de uma cooperativa de desenvolvimento local de direito privado, designadamente a*

*Cooperativa de Desenvolvimento Local (...), que integra o Consórcio da Estratégia de Eficiência Coletiva PROVERE e assume a qualidade de cobeneficiária de uma candidatura enquadrada na Tipologia de Ação “Ações Coletivas de Base Local”, inscrita no CDCT da CIM (...), é suscetível de configurar situação de incompatibilidade, impedimento ou conflito de interesses, quando à Comunidade Intermunicipal compete a gestão e monitorização dessas abordagens territoriais, assim como a análise, validação e acompanhamento da execução física e financeira;*

*e) Se, em tais circunstâncias, a eventual inexistência de remuneração é juridicamente relevante para afastar a aplicação do regime de exclusividade ou para descaracterizar situações de incompatibilidade, impedimento ou conflito de interesses;*

*O presente pedido visa exclusivamente assegurar a conformidade da atuação da Comunidade Intermunicipal com o regime jurídico aplicável, bem como prevenir situações suscetíveis de comprometer os princípios da legalidade, da imparcialidade, da transparência e da prossecução do interesse público.”*

Cumpre, pois, informar:

I

O artigo 82.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) <sup>1</sup>, 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 <sup>2</sup> *“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. 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 caráter 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*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.pedrocostagoncalves.eu/PDF/textos/entidadesintermunicipais.pdf>

*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".*

Assim, por força do seu estatuto, constante do supratranscrito artigo 97.º do RJAL, os membros do secretariado executivo intermunicipal remunerados exercem funções em regime de exclusividade.

## II

Sem prejuízo, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho <sup>3</sup>, aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, considerando que, para efeitos desta Lei, são considerados cargos políticos, entre outros, os *“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).

Ora, segundo este diploma, os membros dos órgãos executivos das entidades intermunicipais, enquanto titulares de cargo político, exercem, por via de regra, as suas funções em regime de exclusividade (cf. artigo 6.º n.º 1 da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho), o que pressupõe uma impossibilidade genérica de acumulação destas funções com outras funções públicas ou privadas.

Não obstante, o n.º 2 do mesmo artigo 6.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, estabelece que *“o exercício de funções em regime de exclusividade é incompatível com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos com exceção:*

- a) Das funções ou atividades derivadas do cargo e as que são exercidas por inerência;*
- b) Da integração em órgãos ou conselhos consultivos ou fiscalizadores de entidades públicas;*
- c) Das atividades de docência e de investigação no ensino superior, nos termos previstos nos estatutos de cada cargo, bem como nos estatutos das carreiras docentes do ensino superior;*
- d) Da atividade de criação artística e literária, bem como quaisquer outras de que resulte a percepção de remunerações provenientes de direitos de autor ou conexos ou propriedade intelectual;*
- e) Da realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de natureza idêntica;*
- f) Dos casos em que a lei expressamente admita a compatibilidade de exercício de funções”.*

Assim, como refere José Augusto Gonçalves Ferreira <sup>4</sup>, em comentário a este artigo, *“quanto ao primeiro tipo – por exclusão do âmbito – previsto na primeira parte do número 2, este abrange duas situações distintas:*

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> In “Comentário ao Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos”, Almedina, 2022, pág. 49.

*1.1. Exercício de funções profissionais:*

*1.1.1. Públicas ou privadas; e*

*1.1.2. Remuneradas ou não.*

*1.2. Integração nos corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos.”*

Deste modo, a verificação de qualquer uma destas situações determina a existência de incompatibilidade.

Importará, pois, analisar, para este efeito, o mencionado conceito de *“funções profissionais, remuneradas ou não”*.

Como se referiu, a este propósito, no Parecer desta Unidade de Serviços, com a referência n.º INF\_DSAJAL\_CG\_4155/2020, de 07/05/2020:

*“O legislador, no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 52/2019, estabelece uma incompatibilidade entre o exercício de cargos políticos e de “funções profissionais, remuneradas ou não”.*

*De acordo com os dicionários, a palavra «profissão» pode ser usada para significar uma “Declaração pública.”, uma “Solenidade na qual alguém se liga por votos a uma ordem religiosa.” ou “Ofício; emprego; ocupação; mister.”.*

*O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) no seu Parecer n.º 120/2005, de 08/06/2006 analisou o conceito de «atividades profissionais» ou de «funções profissionais» no âmbito do regime das incompatibilidades dos titulares de cargos políticos.*

*(...)*

*Vejamus o que, a este propósito, se escreveu no Parecer n.º 54/90:*

*«Actividade profissional é aquela que respeita ao exercício de uma profissão.*

*O conceito “profissão” corresponde ao termo latino “professio”, que deriva do infinitivo do verbo latino “profiteri”, com o significado de manifestar ou exprimir o modo de vida ou o género de trabalho exercido por uma pessoa. O conceito de “profissão traz consigo a ideia do exercício de um ofício, (...) ou cargo, com habitualidade” (-).*

*(...)*

*O conceito “profissão”, independentemente da perspectiva de análise – económica, sociológica, filosófica, psicológica ou outra –, tem evoluído, a par da permanente transformação da realidade sócio-económica, no sentido de cada vez maior abertura.*

*A actividade profissional já não é apenas aquela que é quotidianamente exercida no tempo pleno institucionalizado, com o escopo de provisão às necessidades de existência do respectivo agente. À condição profissional basta a realização regular de trabalho, enquadrada em determinado posto ou função, no âmbito de consecução de certo objectivo final.*

*(...)*

*A averiguação relativa à aplicação daquele conceito em cada caso passa pela análise, à luz de critérios indiciários que tenham em linha de conta, além do mais, a relevância/ irrelevância, a regularidade/irregularidade, a estabilidade/ instabilidade do exercício da actividade desenvolvida em paralelo com a que é própria do cargo político ou do alto cargo público, a existência/ inexistência e a natureza da contrapartida remuneratória, o enquadramento/desenquadramento face a certo conjunto organizativo dirigido a um escopo final determinado ou relativo a certo título socialmente institucionalizado, a conexão/desconexão de cargos, a exigência/inexigência de específica qualificação (-).»*

*Já no Parecer n.º 128/96, analisando a expressão «funções profissionais» do artigo 4.º da Lei n.º 64/93 (que alude a exercício remunerado e não remunerado), afirma-se o seguinte:*

*«Independentemente de se cuidar de saber se a expressão é, em si, absolutamente rigorosa, o que se afigura patente é que através dela o legislador se terá querido reportar a actividades regulares, habituais, por contraposição a actividades esporádicas ou ocasionais.»*

*Diremos que, com esse Parecer n.º 128/96 – conforme se salientou no Parecer n.º 24/98, que procede a uma síntese dos anteriores contributos teóricos –, «se acentuou a linha de progressiva abertura do conceito, numa visão que desligou “profissão”, necessariamente, de “remuneração”, e a associou, sim, à ideia de “actividade permanente, estável”».*

*Mas apesar da sedimentação de critérios desenvolvida neste Conselho, há que reconhecer – como também o fez o citado Parecer n.º 24/98 – que «[a] flexibilidade do conceito implica a insuficiência de um único critério válido de profissionalidade, e exige a ponderação, no caso concreto, da concorrência dos vários parâmetros antes assinalados».*

*(...)*

*Vimos também como hoje o conceito de «actividade profissional» se encontra desligado de uma ideia de modo de vida duradouro: basta que exista uma certa habitualidade ou estabilidade; basta o desempenho regular em posto de trabalho ou cargo, integrado numa estrutura finalística, independentemente de a respectiva actividade ser ou não realizada como meio de vida.”*

*Também o Supremo Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 07-02-1990 (Proc. n.º 040520), acompanha este critério da estabilidade, quando concluiu que o exercício de uma profissão “supõe o exercício de um emprego, ocupação ou ofício, que permanece no tempo e no espaço (e não a pratica esporádica de um ou outro ato de uma profissão).”.*

Assim, e compulsando os critérios de ponderação apontados, consideramos que o desempenho de funções como Presidente da Direção de uma Cooperativa, constituída e participada por vários municípios

<sup>5</sup> - e atentas as atribuições deste órgão de natureza executiva - constitui uma “*função profissional*”, na medida em que se trata do exercício de um cargo de gestão/administração, com relevância, regularidade, estabilidade, enquadrado num conjunto organizativo dirigido a um escopo final determinado e socialmente institucionalizado.

### III

Portanto, em face do supra exposto, consideramos que o exercício de funções como secretário intermunicipal numa Comunidade Intermunicipal é incompatível com o desempenho da função de Presidente da Direção da Cooperativa em questão, decorrendo esta incompatibilidade duplamente do regime de exclusividade que é imposto pelo RJAL para quem exerce mandato como secretário intermunicipal e da incompatibilidade estabelecida para esse titular de cargo político pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, não se aplicando à presente situação as exceções elencadas nesse último normativo.

---

<sup>5</sup> E, como tal, sujeita, nomeadamente, ao regime previsto na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (cf. n.º 3 do artigo 1.º desta Lei).