

# Lusíada



Repositório das Universidades Lusíada

**Universidades Lusíada**

Sales, Afonso

## **O trabalho da Unidade Nacional de Combate à Corrupção**

<http://hdl.handle.net/11067/6943>

<https://doi.org/10.34628/0e7q-2477>

### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2024
<b>Palavras Chave</b>	Investigação da corrupção - Portugal
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-FD] LD, s. 2, suplemento (2024)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-15T01:20:49Z com  
informação proveniente do Repositório

---

## O TRABALHO DA UNIDADE NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Afonso Sales <sup>12</sup>

Estou na Polícia Judiciária há cerca de 28 anos. Entrei para esta instituição aos 23 anos e venho falar da nossa experiência no combate à corrupção. Vou utilizar um PowerPoint que refere algumas técnicas e táticas usadas pela Polícia Judiciária, das quais podemos falar porque estão contempladas na lei.

Também posso falar sobre um caso prático da nossa cooperação com os institutos públicos, sobre a situação de relação entre os privados e a corrupção e sobre a nova estratégia da corrupção, o PRR (Plano de Recuperação e Resiliência) e alguns desafios que se colocam.

A Unidade Nacional de Combate à Corrupção é a unidade da Polícia Judiciária onde trabalho. Vou falar então do crime da corrupção, da investigação e dos seus desafios.

Numa pequena resenha histórica, recordo que a Polícia Judiciária tem a sua génese em 1918, com a criação da Polícia de Investigação Criminal (PIC), por decreto, na dependência do Ministério do Interior. Posteriormente em 1927, a PIC transferiu os serviços para a alçada do Ministério da Justiça e, posteriormente, em 1945, após uma reestruturação geral da polícia em Portugal foi então criada a que é hoje ainda a Polícia Judiciária. A corrupção é um fenómeno antigo, cujo combate em Portugal se iniciou através da Polícia Judiciária, nos anos idos de 1977, com uma pequena

---

<sup>12</sup> Coordenador de Investigação Criminal da Polícia Judiciária, com funções na Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária. A intervenção foi proferida online em português. (<https://doi.org/10.34628/0e7q-2477>)

---

brigada que tinha 4 a 5 elementos. Depois, em 1991, criou-se uma unidade maior que já integrava mais peritos, com novos inspetores, com um quadro mais atrativo de combate a este tipo de criminalidade.

Em 2008, surge a Unidade Nacional de Combate à Corrupção, em que atualmente estou integrado, com cerca de 140 pessoas, das quais 90 são operacionais, investigadores criminais nesta temática da criminalidade económica e no combate à corrupção.

Assim, a Polícia Judiciária é um corpo superior de polícia criminal, cuja missão é coadjuvar as autoridades judiciárias (o Ministério Público e os tribunais), desde a instrução até ao julgamento se for necessário. Não obstante, a nossa missão dirige-se essencialmente à fase do inquérito, em que coadjuvamos a autoridade judiciária, realizando as diferentes diligências que são necessárias e promovendo ações de prevenção, porque hoje, mais do que nunca, não podemos ser apenas reativos, temos que também agir prevenindo. Porque os crimes de corrupção são diversos de um crime de homicídio. Neste há um corpo, sendo a partir do corpo em concreto, que se trabalha. No crime de corrupção, não existe essa situação. Por vezes, não sabemos se existe mesmo crime, quem são os atores, ou se houve ou não contrapartidas. São estas situações que, em termos preventivos, tentamos ver como, na sociedade, no debate público, se está a reagir, perante determinadas adversidades, perante contratos vultuosos de que se fala. É o caso, por exemplo, do PRR.

Assim, os crimes de corrupção são da competência reservada da Polícia Judiciária. Há uma lei orgânica de investigação criminal que determina que a Polícia Judiciária é a entidade competente para investigar todos os crimes de corrupção. E há vários tipos de crimes de corrupção: os crimes relativos aos funcionários, previstos no Código Penal, os relativos à bolsa, previstos na lei, os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, os crimes de corrupção cometidos no comércio internacional e também na atividade privada e os crimes relativos a comportamentos antidesportivos.

Os comportamentos antidesportivos, por exemplo, estavam previstos em lei que remonta a 2007, mas que foi alterada em 2017 com o objetivo de combater os comportamentos antidesportivos não

---

apenas no futebol, mas também no ciclismo, na equitação, no golfe, na natação. Hoje, os comportamentos antidesportivos são transversais a toda a atividade desportiva. A lei anteriormente não deixava ou não permitia que se utilizassem diversos meios de obtenção de prova, e não se conseguindo fazer a prova, não havia acusações nem julgamentos. A lei deve permitir usar todos os meios de obtenção de prova, porque estão em causa os direitos, liberdades e garantias das pessoas. Devemos sempre trabalhar de acordo com a lei, temos hoje sistemas muito invasivos da intimidade da vida privada e que se praticam, mas sempre de acordo com a lei. O trabalho da Polícia Judiciária é sempre supervisionado pelo Ministério Público e pelo juiz de instrução. Todos os atos da PJ serão incluídos no processo que depois numa fase posterior vai ser público. Quase tudo o que se faz na investigação vai ser conhecido. Há uma parte que não se conhece, mas há outra que se conhece. Assim, ao nível da corrupção, podemos dizer que há uma corrupção quotidiana, porque é aquela corrupção de que falamos todos os dias nas conservatórias, cartórios notariais ou serviços tributários, quanto à situação das contrapartidas. Há um artigo no Código Penal sobre recebimento indevido de vantagem que refere que as pessoas podem receber contrapartidas, desde que sejam de acordo com os seus costumes. Nós, agentes policiais, costumamos às vezes até referir que se for uma situação de um ato de comércio, o costume pode ser 5 EUR mas se for do ramo imobiliário, se calhar o costume é oferecer um apartamento. Temos de ter em conta o contexto da investigação que se está a realizar. Por exemplo, tanto se investiga um polícia que recebe, numa situação de infração de regra de trânsito, uma contrapartida de 50 EUR, como aqueles que, na atividade política, no Olimpo do urbanismo ou a nível internacional, recebem milhares de euros. É por isso que é importante que se esteja preparado para esta atividade tão díspar e também se coopere com outras entidades.

A corrupção relacionada com o mundo dos negócios, a contratação pública ou então o urbanismo e a edificação podem implicar para o Estado um custo de milhões. Numa parceria público-privada, num contrato com vários consórcios até internacionais, basta um pormenor de uma alínea, de uma vírgula, que altere completa-

---

mente os contratos e que podem implicar diferenças de milhões que estão a sair do erário público. Nas investigações tem de se seguir todo o percurso. Tanto fazer o percurso do dinheiro, como das pessoas que praticaram esses atos e até, numa corrupção mais sofisticada, a verificação de influência. Hoje pode haver influência no poder legislativo e até num universo financeiro. Pode ser tudo preparado à medida da necessidade da atividade corruptiva e quando se vê que houve uma situação, ou um decreto, ou até um regulamento, que foi publicado não se sabendo porque que foi legislado nesse sentido e quem o apresentou. Vai então fazer-se o percurso do diploma e verificar qual a pessoa que está por detrás dessa situação e porque foi essa pessoa que apresentou a iniciativa. Será que ela beneficiou? Será que foi mesmo essa pessoa que apresentou? É este o trabalho da Polícia Judiciária

O dano da corrupção torna o país e os seus cidadãos mais pobres, distorce, desvirtua as funções do Estado, há uma perda de confiança no Estado. Às vezes ouve-se dizer que “somos todos corruptos”, tal como no futebol se assacam sempre culpas ao árbitro, mas as coisas na verdade já não são tanto assim. Hoje, há leis e transparência. Houve uma grande evolução em que se vai acompanhando os contratos, se vai vendo quem são as pessoas que estão num determinado local, se monitoriza o sistema financeiro, para ver quem tem determinadas contas bancárias, como essas contas bancárias são movimentadas.

Assim, quanto às formas de corrupção, temos a corrupção em setor público e privado, sendo a situação mais vulgar a de o funcionário se deixar corromper pelos privados nas entidades de controlo, a nível do poder regulatório, sancionatório, legislativo. Na corrupção entre o setor privado e o setor público, as vantagens podem não ser apresentadas a nível financeiro, mas são do domínio do pessoal, promoções, nomeações de favor. Há situações em que alguém é corrompido, por exemplo, quando os seus familiares estão a estudar num país qualquer e a bolsa de estudo é atribuída pelas empresas que foram beneficiadas. A corrupção no setor privado, a destruição das regras da concorrência e outras devem ser monitorizadas, avaliadas e investigadas. A corrupção por vezes é

---

mencionada de forma abrangente incluindo outros crimes de crise económica financeira, mencionando-se cenários ilícitos, falta de transparência, benefício do enriquecimento, obscuridade, etc.

Também à Polícia Judiciária chegam muitas denúncias. Há denúncias como a cunha, o favor, o pedido, recomendações ou o “lobbying”, conluio, outras fraudes, irregularidades. Pode ser uma notícia do crime ou denúncias anónimas. Hoje, há várias plataformas de denúncia, como na Federação Portuguesa de Futebol, e mesmo canais de denúncias que são canalizadas para o Ministério Público, ou para a Polícia Judiciária. Temos um serviço permanente, de 24 horas, de serviço de piquete e recebemos diariamente muitas pessoas que vão à Polícia Judiciária denunciar várias situações. Hoje há mecanismos legais até para proteger essa pessoa, como a proteção de testemunhas, dos denunciantes. O próprio Ministério Público, assim que a notícia do crime chega à Polícia Judiciária, a investigação começa, e embora no passado se estivesse mais ligado à repressão, hoje também estamos muito ligados à prevenção e também ao confisco, porque não podemos dizer que o crime compensa. Vejamos, se alguém cometesse uma fraude de milhões, se fosse preso um ou dois anos, e depois quando regressasse tivesse o dinheiro todo à sua espera, poder-se-ia dizer que o crime compensava. Atualmente o grande objetivo é criar mecanismos para a apreensão dos bens. Estamos a dar certos passos nessa matéria. Ainda não temos o que é conhecido por delação premiada, mas temos outros mecanismos. Hoje, a nível do confisco evoluiu-se muito. A partir de 2011, com a criação do Gabinete de Recuperação de Ativos, a partir de uma lei que já vinha de 2002 (embora entre 2002 e 2011 quase não fosse utilizada), a Lei 5/2002, trabalha-se na recuperação de ativos, nas apreensões. Os magistrados, também estão mais sensíveis para a questão do confisco. Hoje, apreendemos milhões de euros em dinheiro, iates, viaturas de gama alta, imóveis, participações sociais. O Estado tem ao seu dispor uma panóplia de grandes apreensões, mas também tem de se evoluir um bocado neste aspeto. Vejamos, se apreendemos, por exemplo, 4.000.000 de euros, são depositados numa conta que sendo de recuperação de ativos já pode ser gerida. Mas se forem dólares, aquele dinheiro é armazenado ou depositado

---

como se fosse um objeto e os dólares ficam ali permanentemente, por 4, 5, 10, 15 anos, que o Estado não os utiliza. São estes mecanismos que, por vezes, têm de evoluir. Até a nível dos bens imóveis apreendidos, que já começam a ser também vendidos, para que o Estado e até as vítimas sejam indemnizados através desses valores.

Estamos a especializarmo-nos cada vez mais. Temos equipas especializadas a nível do crime económico, com os meios especiais de obtenção de prova que utilizamos, as quebras de sigilo bancário, o acesso a base de dados de contas bancárias do Banco de Portugal, a monitorização de contas bancárias, a perda alargada de bens, o direito premial, as interseções telefónicas, a recolha de voz e imagem, a vigilância e seguimento, ações encobertas, entregas controladas, proteção de testemunhas e denunciante. Trabalhamos com todos estes meios e é assim que conseguimos fazer a prova da prática dos factos. Há o reforço importante da *"intelligence"*, a colaboração partilhada da informação com os demais operadores, desde o Banco de Portugal, à CMVM, aos serviços de inspeção e auditoria, às unidades de informação financeira. Estas são unidades que em Portugal estão diretamente ligadas à Polícia Judiciária. É a estas que, com base nas leis do branqueamento e do financiamento do terrorismo, as instituições financeiras e outras reportam as atividades que lhes parecem suspeitas, no âmbito de uma transação económica numa instituição bancária. Temos também o Gabinete de Recuperação de Ativos e os mecanismos de cooperação internacional. Cooperamos com todos os países, cooperamos sobretudo a nível europeu. Numa primeira fase, a cooperação era feita através de cartas rogatórias, mas atualmente dispomos das Diretivas Europeias de Investigação. Já se estão a criar canais para que uma polícia peça, quase automaticamente com autorização judicial, uma informação noutro país e tal pedido seja processado quase em tempo real. No passado, demorava-se meses, e, às vezes anos, a cumprir os mandados de detenção europeus e os mandados de detenção internacionais. Hoje dispomos de equipas conjuntas com colegas congéneres de outros países desde o Brasil, a Espanha, a França e outros e trabalhamos, em todo o mundo, praticamente em tempo real. A investigação da corrupção tem, apesar disso, grandes dificuldades, por que há flu-



---

xos financeiros muito complexos e produtos bancários de difícil perceção. Também há empréstimos bancários e investimentos financeiros para mascarar contas que as pessoas utilizam, cofres bancários, transferências bancárias, planeamento fiscal e contabilístico muito agressivo, que exige elevados conhecimentos técnicos, empresas offshore, empresas de fachada em diversos países, escritórios especializados para assessoria fraudulenta, sacos azuis, contratos paralelos, acervo documental de papel, digital, para análise do tratamento. Todos aspetos de grande dificuldade na investigação da criminalidade económica financeira. Vejamos só este exemplo: fazemos uma busca a uma instituição financeira. Se trouxermos todos os mails dessa instituição financeira, os investigadores terão de ver quais os relacionados com o crime. Em tempos idos, 12 ou 13 anos atrás, não tínhamos ferramentas adequadas, para fazer essa avaliação para uma determinada instituição, demoraríamos 40 anos para abrir todos aqueles mails que tínhamos recolhido. Atualmente já dispomos de ferramentas informáticas para fazer uma triagem, para estabelecer correlações. Também há que entender a utilização de testas de ferro ou homens de mão, que são sempre terceiros, para praticar os crimes. Há uma grande mobilidade dos intervenientes. Imperam pactos de silêncio, não existem testemunhas dos factos.

Há um grande acervo legislativo, sobre o qual nós assentamos a nossa intervenção: prevenção, detenção, repressão e depois reagimos consoante as situações.

Vou falar aqui de um caso ocorrido em 2010. Foi-nos transmitido pela OMS (Organização Mundial de Saúde) que 10% dos valores investidos na saúde pelo Estado eram alvo de corrupção ou de más práticas. Havia, pois em 2010, um caso de fraude no sistema nacional de saúde que era preciso combater. A Polícia Judiciária, em conjunto com outras entidades, começou a investigar essa fraude. Sabia-se que todas as prescrições eram monitorizadas pelo Centro de Conferência de Faturas que diariamente fiscalizava tudo o que era prescrito a nível nacional. Para se ter uma ideia basta ver, por exemplo, que, só a nível do ambulatório, o Estado Português pagava uma média de 100.000.000 de euros por mês às farmácias pelos medicamentos que os cidadãos portugueses adquiriam. Ora a PJ



---

monitorizou todo esse comércio. Constituíram-se equipas especializadas, com colegas na área da Saúde, do Direito e alguns técnicos que deram formação. Houve uma grande cooperação ao nível dos gabinetes do Ministério da Saúde, do SNS, da ACSS (Administração Central do Sistema de Saúde), da Inspeção Geral de Atividade de Saúde, do Infarmed (Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde), das ordens profissionais, como a dos médicos e a dos enfermeiros. Foi preciso monitorizar todo este dinheiro. Só para dar um exemplo, em 2012, fizemos 4 ou 5 operações, com dados das conferências de faturas: em janeiro, o Estado pagou 106.000.000 euros de participações, mas à medida que se iam fazendo as operações, no mês seguinte, o montante de participações baixava vários milhões de euros. Fazendo uma abordagem global do mercado, verifica-se que o gasto do SNS em janeiro de 2012 foi de 1.174,4 milhões, os gastos dos anos anteriores tinham sido de 1.326 milhões. Comparando estes períodos homólogos houve uma diminuição de 11,4% de 151 milhões de euros. Nem toda esta diminuição terá resultado do combate à fraude, pois vivia-se uma situação de retração económica no tempo da troika, mas entendemos que houve uma retração da criminalidade.

Os dados que tivemos nos últimos 10 anos nesta área do combate à corrupção e fraude ao Serviço Nacional de Saúde foram os seguintes: a Polícia Judiciária deteve 22 pessoas, constituiu 478 pessoas arguidas, ouviu 2003 testemunhas e realizou 634 buscas. As buscas foram feitas em vários locais, desde hospitais, consultórios médicos, domicílios, empresas, só nesta área do Serviço Nacional de Saúde.

Atualmente, na chamada Estratégia Nacional Anticorrupção, estipulam-se algumas prioridades, desde melhor conhecimento, informação, práticas institucionais em matéria de transparência, integridade, prevenir e detetar riscos de corrupção, comprometer o setor privado a também cooperar neste combate, articulação e também incluir um plano internacional no combate à corrupção.

Estas medidas foram todas consagradas na Lei 94/2021 de 21 de dezembro, que entrou agora em vigor, em março.

Quanto ao PRR (Plano de Recuperação e Resiliência), a cha-

---

mada bazuca europeia, temos de estar atentos na prevenção e investigação da fraude. Vivemos na era da tecnologia que pode dar um grande contributo para que possamos identificar casos de corrupção, através de ferramentas forenses que existem. Também é importante que quando façamos as investigações haja a atualidade dos factos, porque não podemos estar a investigar situações que já ocorreram há 9, 10, 15, 20 anos, como já aconteceu. Também não podemos ter pessoas arguidas durante 4, 5, 6, 7 anos à espera de uma decisão.

Costumo dizer que a justiça não se quer rápida, mas quer-se.

Recuperámos muito a vários níveis e dou-vos um exemplo a nível do desporto, de colaboração com a Federação Portuguesa de Futebol, com a Autoridade Antidopagem de Portugal, também com a Europol, a Interpol, com a FIFA, com a UEFA, cooperamos para esclarecer a verdade desportiva e comportamentos de duvidosa ilegalidade.

Certamente que é possível melhorar as leis, mas mais importante é aplicá-las, para sabermos se efetivamente servem à sociedade ou não. Cada vez mais apostar na especialização dos investigadores, na sua formação, também dos magistrados, peritos etc. As matérias são muito técnicas, muito complexas e muito vastas. Tem de se apostar na formação de todos os intervenientes e também na colaboração estreita entre as instituições.

### **(Abstract)**

## **THE WORK OF THE NATIONAL DEPARTMENT TO COMBAT CORRUPTION**

The Judiciary Police is a higher body of criminal police, its nature and its mission are to assist the judicial authorities, the Public Prosecutor, the judges themselves, when necessary, in the instruction, until trial. But our mission is essentially in the inquiry, in which we assist the judicial authority, in which we carry out the different steps that are necessary. We will also promote prevention actions. In 2008, the National Unit for Combating Corruption

---

emerged, which is the one I am part of today, it has about 140 people, 90 of whom are operational and criminal investigators in this area of economic crime and in the fight against corruption.

Thus, crimes of corruption fall under the reserved competence of the Judiciary Police, there is an organic criminal investigation law that says that the Judiciary Police is the competent entity to investigate all crimes of corruption. And we have several. We have the crimes, let's say, those that speak of employees, they are foreseen in the Penal Code, then we have in legislation the stock exchange, the regime of the crimes of responsibility of the holders of political offices, we also have the crimes of corruption committed in the international trade and in the private activity and the criminal liability regime for unsportsmanlike behavior.

We wanted to fight this phenomenon, but we couldn't. The law did not allow or did not allow us to use different means of obtaining evidence.

The law must allow the use of all means of obtaining evidence, because people's rights, freedoms and guarantees are at stake.

There is an article in the Code on the undue receipt of an advantage which says that people can receive compensation if it is in accordance with their customs. But this is varying from 5 Euros, in commerce, to an apartment in the real estate camp.

We have corruption related to the business world and here it is very important, in public procurement or in terms of urban planning and construction, one more job on a highway can be equivalent to a cost of millions for a State, a public-private partnership of a contract represents several even international consortia, just a detail of a point, a comma, completely change the contracts and there are millions that are leaving the public purse.

In the investigations, we must follow this whole path. Both making the money route, as well as the people who carried out these acts and then in a more sophisticated corruption that is that of influence. Today we may even have influence in the legislative power and even in a financial universe.

Today, there is a lot of transparency. There has been a great evolution in which we follow the contracts, we see who the people

---

are, who are in a certain place, there are laws, we monitor the financial system, to see who has the bank accounts, how these bank accounts are moved.

There is corruption between the private sector and the public sector in which the advantages may not be presented at a financial level, but are in the domain of personnel, promotions, favor appointments.

The Judiciary Police also receive many complaints. There are accusations such as wedge, favor, request, recommendations or "lobbying", collusion, other frauds, irregularities. Then the Police must examine those complaints in order to find any crime of corruption.

Today there are legal mechanisms to protect this whistleblower, such as the protection of witnesses, whistleblowers, it is not what we wanted, we are still a bit far away, but we try with what exists, to protect these people.

Crime cannot pay. Therefore currently, the great objective of the States themselves is to create mechanisms for the seizure of assets.

From 2011, with the creation of the Asset Recovery Office, from a law that already came from 2002, although between 2002 and 2011 it was almost not used, but that today we are using, the law 5/2002, we worked in the recovery of assets, in seizures. Magistrates are also more suited to confiscation.

Today, we seize millions of euros in cash, yachts, high-end vehicles, real estate, shareholdings. Nowadays, the State has at its disposal a wide range of major seizures, but it also must evolve in this aspect.

It is also worth noting the means of cooperation at various levels that we can use and that work in real time.

Despite this, corruption investigation also has great difficulties, because there are very complex financial flows and banking products that are difficult to understand.

Economic criminality is particularly difficult, compounded by the scarce IT tools that we had some time ago. There has also been a lot of improvement in this aspect.

---

An important example was the fight against fraud in the field of reimbursement of medicines.

Laws can be improved, but above all laws must be applied in order to find out if they are suitable for the objectives involved.