




**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA



**ESTRATÉGIA NACIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PARA O COMBATE À
FRAUDE NO SNS
2026/2028**

Fevereiro de 2026



Estratégia Nacional do Ministério Público para o Combate à Fraude no SNS

2026/2028

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

O combate à fraude no Serviço Nacional de Saúde (SNS) assume, na contemporaneidade, relevância significativa, num contexto de profundas transformações sociais, tecnológicas e económicas, bem como de persistentes desafios no setor da saúde pública.

A pressão crescente sobre o SNS tem contribuído para expor algumas vulnerabilidades do sistema que acabam exploradas por comportamentos fraudulentos, por vezes de natureza organizada e transnacional.

Por outro lado, a criminalidade associada à fraude ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) tem vindo a registar uma sofisticação crescente dos esquemas ilícitos e uma exploração sistemática de fragilidades administrativas e tecnológicas do sistema.

A fraude, nas suas múltiplas manifestações, afeta de modo direto a sustentabilidade financeira do SNS e o correto funcionamento das suas instituições, comprometendo a confiança dos cidadãos no serviço público e a igualdade no acesso aos cuidados de saúde.

Os prejuízos económicos daí resultantes traduzem-se num desvio de recursos essenciais à prossecução das missões que o Estado tem o dever constitucional de assegurar, incidindo negativamente sobre a qualidade, a segurança e a eficiência dos serviços prestados aos utentes.



Nessa resposta, destaca-se a intervenção do Ministério Público, enquanto órgão constitucional e estatutariamente competente para exercer a ação penal, defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determinar. Compete-lhe, por conseguinte, a direção do inquérito criminal, a promoção da ação penal e a representação do Estado, garantindo a investigação célere, rigorosa e imparcial dos factos suscetíveis de consubstanciar ilícitos criminais no âmbito do SNS.

Nesta área, tem-se verificado, também, uma complexidade crescente das condutas associadas à fraude — frequentemente caracterizadas por esquemas elaborados, multiplicidade de intervenientes e elevado grau de especialização técnica.

Estas práticas abrangem várias áreas, nomeadamente do:

- (i) Medicamento, prescrição e comparticipação quer no âmbito do SNS, quer no âmbito de subsistemas de saúde onde se inclui a faturação de atos médicos inexistentes, o uso indevido de identidades de utentes, a prescrição fraudulenta de medicamentos e a conivência entre profissionais de saúde e entidades privadas, entre outros,
- (ii) Contratação pública, nas áreas de recursos humanos e aquisição de bens e serviços com enorme diversidade de natureza, objeto e incidência (bens alimentares, tratamento de resíduos, transformação de energia, tratamento de roupa, medicamentos e higiene, segurança, instrumentos e aparelhos complexos e de elevados custo, etc,
- (iii) Meios de diagnóstico e tratamento.

Para além do impacto económico a fraude ao SNS mina a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, comprometem a equidade no acesso aos cuidados de saúde e desvia recursos essenciais que deveriam ser aplicados na melhoria da qualidade e da eficácia da prestação de cuidados, impondo que o Ministério Público



adote uma estratégia estruturada e de largo alcance, que combine especialização, articulação interinstitucional e gestão eficiente de recursos.

Ao longo dos últimos anos, o Ministério Público tem vindo a reforçar a sua intervenção nesta área, através da constituição de equipas dedicadas à criminalidade económico-financeira, do reforço da cooperação interinstitucional, e da participação ativa em operações conjuntas com estruturas policiais especializadas. A experiência adquirida em investigações anteriores, bem como os resultados alcançados no desmantelamento de esquemas fraudulentos, demonstram a eficácia de uma atuação coordenada e sustentada em redes de cooperação institucional.

Neste contexto, a definição de uma Estratégia de Combate à Fraude no SNS, ancorada na intervenção do Ministério Público, surge como um instrumento essencial de consolidação e aprofundamento desses resultados.

Esta estratégia deverá orientar-se por princípios de especialização, prevenção, integração e eficiência, promovendo a criação de mecanismos permanentes de articulação e diálogo dentro e fora do Ministério Público.

O reforço destas sinergias permitirá fortalecer a capacidade de deteção precoce, assegurar a coerência das respostas e garantir que o combate à fraude no SNS se inscreve num quadro mais vasto de salvaguarda do Estado de direito democrático e da confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Constituem objetivos gerais da presente Estratégia:

- Reforçar a capacidade do Ministério Público na prevenção, deteção e investigação da fraude no SNS;
- Promover uma atuação uniforme, coerente e eficaz em todo o território nacional;



- Assegurar uma utilização racional e otimizada dos recursos disponíveis;
- Intensificar a cooperação institucional, nacional e internacional;
- Identificar temas que exijam maior especialização técnica ou jurídica, incluindo matérias emergente ou inovadora, com vista ao levantamento de dificuldades específicas e à consequente conceção e articulação de ações de formação adequadas ao reforço das competências dos magistrados do Ministério Público nessas áreas.
- Contribuir para a proteção do interesse público, da legalidade democrática e da sustentabilidade do SNS.

EIXOS ESTRATÉGICOS DE INTERVENÇÃO

A estratégia a implementar no âmbito do combate à fraude no Serviço Nacional de Saúde (SNS) deve assentar em três pilares fundamentais: **Organização, Cooperação/Articulação e Formação**, enquanto vetores essenciais para uma atuação integrada, eficaz e sustentável do Ministério Público, devendo ser concretizada, nas suas diversas dimensões, num horizonte temporal de, previsivelmente, dois anos, 2026 e 2028.

I. ORGANIZAÇÃO

Em matéria de organização pretende-se, desde logo, proceder-se à identificação e análise das práticas de atuação funcional, bem como a identificação das maiores dificuldades no âmbito da investigação nesta área de atuação

A implementação de procedimentos uniformes e de uma estrutura organizativa adequada afigura-se essencial para a consolidação de uma cultura institucional eficaz na prevenção e investigação das fraudes no SNS, assegurando coerência, previsibilidade e eficiência na atuação do Ministério Público.



Assim, as medidas a adotar no domínio da organização, sem prejuízo do desenvolvimento de outras que possam vir a ser sinalizadas como necessárias, serão as seguintes:

- A **gestão e coordenação centralizada da estratégia** na Procuradoria-Geral da República, permitindo a otimização de recursos, uma visão global e integrada do fenómeno e a definição de procedimentos uniformes e coerentes de antecipação, deteção e reação à fraude no SNS.
- A **ponderação da criação de equipas especializadas de magistrados do Ministério Público**, eventualmente integradas nos DIAP Regionais, atendendo ao know-how técnico e à complexidade específica das matérias relacionadas com a fraude na área da saúde.
- A **ponderação da criação de um grupo de trabalho de magistrados do Ministério Público**, com atividade centralizada na Procuradoria-Geral da República para facilitar a partilha permanente de informação processual e estratégica, identificar e difundir boas práticas nacionais e internacionais e de impulsionar a implementação de métodos eficazes e uniformes de combate à fraude no SNS com vista ao aumento da eficiência e à harmonização da atuação investigatória em todo o território.
- A **implementação de mecanismos ágeis de comunicação e interação, no âmbito do Ministério Público e na sua articulação com entidades e instituições externas**, enquanto condição decisiva para investigações atempadas, identificação precoce de situações de maior risco e resposta eficaz às práticas fraudulentas.
- A **monitorização centralizada deste fenómeno criminal**, através da recolha, tratamento e análise sistemática de dados, com vista a compreender a dimensão, tipologias e evolução da fraude no SNS, permitindo a adaptação proativa e contínua das ações estratégicas e a apresentação de propostas de ajustamento de recursos.



- A **avaliação periódica dos resultados** e a revisão das metodologias adotadas, com base nos dados recolhidos e no feedback dos intervenientes, permitindo o ajustamento contínuo e a melhoria dos procedimentos.
- A eventual **emissão de diretivas, ordens ou instruções**, com o objetivo de sistematizar, uniformizar e divulgar orientações claras para a atuação do Ministério Público no combate à fraude no SNS.

II. COOPERAÇÃO E ARTICULAÇÃO

A cooperação interinstitucional constitui um fator crítico para o sucesso da Estratégia, e enfrenta constrangimentos estruturais relevantes atendendo à natureza transversal e multidisciplinar da fraude no SNS.

O âmbito de intervenção abrange, de forma transversal, áreas como o circuito do medicamento, os regimes de prescrição e comparticipação, a contratação pública em diversos segmentos da atividade em saúde, bem como os meios complementares de diagnóstico e tratamento, envolvendo organismos com funções, poderes e enquadramentos operacionais distintos. Esta dispersão de competências e a ausência, em muitos casos, de mecanismos formais e estáveis de articulação dificultam a partilha de informação relevante de forma eficaz, a coordenação de ações de fiscalização e investigação e a definição de prioridades estratégicas comuns.

Neste enquadramento, a criação da Comissão de Combate à Fraude no SNS (CCF-SNS), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 182/2025, poderá constituir um instrumento jurídico-institucional potenciador da coordenação interinstitucional que importará ter em conta.

Também internamente, no seio do Ministério Público, deverá ser reforçada a articulação entre os magistrados que titulam este tipo de investigações. A partilha sistemática de conhecimento, experiências e soluções jurídicas e probatórias permite potenciar a especialização funcional, assegurar maior coerência e articulação na abordagem investigatória. Uma atuação coordenada favorece, ainda, a



racionalização de meios, a definição de estratégias comuns e a realização articulada de diligências com impacto transversal em múltiplos inquéritos.

Não menos importante, (nesta área de atuação, bem como nas demais), será a articulação nas diferentes fases jurisdicionais. O diálogo institucional e a circulação de conhecimento entre magistrados do Ministério Público contribui para uma atuação mais coordenada, consistente e alinhada com os objetivos de eficiência e qualidade na resposta da justiça.

Neste eixo, e com este enquadramento, estabelecem-se as seguintes linhas de ação:

1. **Articulação com órgãos de polícia criminal** - Serão definidos procedimentos eficazes de sinalização de situações suspeitas, preservação de prova e instauração de investigações integradas e coordenadas.
2. **Articulação com entidades e instituições externas para** promover a cooperação com entidades do setor da saúde, da regulação, da inspeção, e da auditoria, visando a deteção precoce de irregularidades e a salvaguarda de elementos probatórios.
3. **Colaboração do Ministério Público com a Comissão de Combate à Fraude no SNS**, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 182/2025, em especial nas vertentes da prevenção e da investigação criminal.
4. **Aperfeiçoamento legislativo**, com apresentação, sempre que se revelar necessário, de propostas legislativas ou ajustamentos normativos destinados a reforçar a eficácia do combate à fraude no SNS e a eficiência da atuação do Ministério Público.

III. FORMAÇÃO

A implementação e execução eficaz da presente estratégia pressupõem o reforço das competências técnicas e especializadas dos magistrados do Ministério Público nesta área de intervenção e, quando adequado, de outros intervenientes



relevantes, dotando-os de conhecimentos e ferramentas ajustadas à complexidade da fraude no setor da Saúde.

O eixo estratégico da formação assenta no enriquecimento de competências, na partilha de experiências e boas práticas e numa abordagem interdisciplinar, sustentada na cooperação institucional.

As medidas a adotar no domínio da formação serão, designadamente:

- **Identificação das específicas necessidades formativas**, com vista à definição de um plano de formação específico e atualizado para a área da fraude no SNS.
- **Preparação e realização de ações formativas**, de natureza predominantemente prática e orientadas para as dificuldades identificadas, preferencialmente com a colaboração de entidades externas especializadas, incluindo profissionais da saúde, peritos financeiros, auditores e especialistas em tecnologias da informação.
- **Dinamização de encontros e workshops de discussão prática** entre os magistrados e/ou equipas com competência para a investigação deste fenómeno criminal.
- **Acompanhamento interinstitucional periódico através da criação de pontos de contacto**, com vista à sinalização de comportamentos emergentes carecedores da atenção e atuação do Ministério Público e à obtenção mais célere de informações, documentação ou outros elementos de relevo para a investigação.
- **Elaboração e divulgação de elementos de suporte à atividade dos Magistrados**, designadamente manuais, guias de boas práticas.
- **Criação de área temática no SIMP com vista à compilação de elementos de apoio** destinados a sistematizar e divulgar procedimentos, metodologias e boas práticas resultantes da formação e da experiência acumulada.



- **Produção de instrumentos de apoio e protocolos** com instituições e organismos com competências de atuação na área do combate à fraude no SNS.

IMPLEMENTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

A implementação da presente Estratégia será objeto de acompanhamento regular pela Procuradoria-Geral da República, garantindo a articulação entre os diferentes eixos, a monitorização dos resultados alcançados e a adaptação das medidas às necessidades emergentes.

A execução da Estratégia assenta nos princípios da progressividade, coordenação centralizada, avaliação contínua e ajustamento dinâmico. O cronograma organiza-se por fases temporais, permitindo uma implementação faseada, realista e sustentável, sem prejuízo de antecipação de medidas sempre que se justifique.

CRONOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO

Horizonte Temporal	Objetivos Principais	Ações Estruturantes
Fase 1 - Arranque e Estruturação		
De fevereiro a setembro 2026	<ul style="list-style-type: none">• Criação das estruturas de coordenação,• Definição de procedimentos-base• Ativação das redes de contacto.	<ul style="list-style-type: none">• Designação da coordenação central na PGR• Constituição do grupo de trabalho• Criação/ativação de equipas especializadas nos DIAP Regionais• Implementação de sistema centralizado de recolha e análise de dados• Levantamento preliminar de dados existentes e identificação de lacunas de informação e/ou recursos• Diagnóstico inicial de necessidades formativas e protocolares• Início de articulação formal com a Comissão de Combate à Fraude no SNS



Horizonte Temporal	Objetivos Principais	Ações Estruturantes
Fase 2 – Consolidação Operacional		
De setembro 2026 a setembro 2027	<ul style="list-style-type: none">Operacionalização da estratégiaReforçar a especialização funcional e a cooperação institucional	<ul style="list-style-type: none">Criação área SIMP temáticoImplementação efetiva de mecanismos centralizados de recolha e tratamento de dadosEmissão de diretivas, ordens ou instruções para procedimentos uniformesProtocolos com OPC e entidades relevantesAções de formação especializadaRealização periódica de encontros grupo trabalho
Fase 3 – Avaliação e Expansão		
De setembro 2027 a janeiro 2028	<ul style="list-style-type: none">Avaliação do impactoAjustamento estratégico	<ul style="list-style-type: none">Avaliação global da estratégiaAjustamento de metodologias e recursosConsolidação de ferramentas analíticasPropostas de alterações legislativasRelatório de avaliação