Projeto de Resolução n.º 1228/XVII/1.ª

Recomenda ao Governo a criação de um Programa de formação inicial e contínua sobre imigração e proteção internacional dirigido a magistrados, advogados e funcionários de justiça

Exposição de motivos:

O direito das migrações e do asilo constitui uma área jurídica particularmente específica, complexa e em permanente atualização, exigindo dos profissionais da justiça conhecimentos especializados e uma atualização contínua. A apreciação dos processos nesta matéria implica, frequentemente, a articulação do direito nacional com o direito da União Europeia e o Direito Internacional, bem como o conhecimento da jurisprudência dos tribunais nacionais, europeus e internacionais e dos mecanismos de proteção de direitos fundamentais.

Esta especialização assume particular importância atendendo às consequências que podem resultar de uma decisão judicial no âmbito destes processos: em determinadas situações, uma decisão incorreta pode determinar o afastamento de uma pessoa para o seu país de origem, com consequências particularmente graves quando estejam em causa riscos de perseguição, de tratamento desumano ou degradante ou de outras violações de Direitos Humanos. A exigência de uma resposta célere aos processos não pode, por isso, ser dissociada da necessidade de assegurar decisões rigorosas, fundamentadas e que garantam uma efetiva proteção dos direitos das pessoas.

Esta complexidade decorre não apenas da diversidade das normas aplicáveis, mas também da variedade e da natureza das situações concretas que são apreciadas pelos tribunais. No domínio da imigração, estão em causa, entre outras, questões relativas à entrada e permanência em território nacional, à concessão e renovação de autorizações de residência, ao reagrupamento familiar e ao afastamento de cidadãos estrangeiros. Já no âmbito da proteção internacional, a apreciação dos casos pode envolver situações de perseguição ou de risco de ofensa grave, a avaliação da prova e da credibilidade das declarações prestadas, a análise das circunstâncias existentes no país de origem e a aplicação dos regimes de asilo e de proteção subsidiária.

Neste contexto, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) defende que os sistemas de reconhecimento do estatuto de refugiado devem ser justos e eficientes e produzir decisões de qualidade, defendendo a necessidade de promover, para esse efeito, formação especializada em matéria de determinação do estatuto de refugiado e

disponibilizando orientações destinadas, entre outros, a magistrados e profissionais de justiça envolvidos na apreciação de pedidos de proteção internacional[1].

Também a Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA) reconhece que a natureza complexa e multidisciplinar da proteção internacional coloca desafios específicos aos juízes, salientando a necessidade de desenvolver competências judiciais próprias neste domínio[2]. Neste contexto, a formação especializada assume particular importância, contribuindo para assegurar uma apreciação rigorosa dos processos e decisões de qualidade, em conformidade com o Direito Internacional e o Direito da União Europeia.

Esta necessidade de formação especializada encontra resposta em recursos formativos já desenvolvidos a nível europeu. O Conselho da Europa dispõe do programa Human Rights Education for Legal Professionals (HELP)[3], dirigido a profissionais da justiça e destinado a reforçar as suas competências em matéria de direitos humanos. Entre os cursos disponibilizados encontra-se um curso específico sobre asilo e direitos humanos, desenvolvido em conjunto com o ACNUR, que pode ser adaptado aos diferentes contextos jurídicos nacionais, constituindo um recurso relevante para a formação especializada nesta matéria.

Acresce que o novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo entrou em aplicação a 12 de junho de 2026[4], introduzindo uma profunda reforma do sistema europeu de asilo e migração, e estabelecendo novos procedimentos e regras aplicáveis, designadamente, à proteção internacional e ao regresso ao país de origem. Em Portugal, a implementação deste novo quadro europeu teve recentemente expressão na aprovação da Lei n.º 62/2026, de 10 de setembro, que assegura a execução de vários dos Regulamentos que integram o Pacto e transpõe para a ordem jurídica nacional algumas das diretivas que dele fazem parte, alterando, designadamente, o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros e o regime jurídico da concessão de asilo e proteção subsidiária.

Entre as alterações introduzidas pela referida lei encontra-se o fim do efeito suspensivo automático de determinadas decisões em matéria de proteção internacional, tendo o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) alertado para o facto de esta alteração poder vir a aumentar o recurso a providências cautelares, uma vez que os requerentes poderão ter de recorrer simultaneamente à ação principal e a um processo cautelar para suspender os efeitos da decisão administrativa[5]. Assim, cada decisão desfavorável poderá dar origem a dois processos judiciais em vez de um, aumentando a pressão sobre uma jurisdição que já enfrenta uma elevada pendência processual, como adiante se dará conta.

Esta alteração surge num contexto em que a capacidade de resposta dos tribunais administrativos se encontra já bastante pressionada pelo volume de processos relacionados com a AIMA. A insuficiente capacidade de resposta da Agência para a Integração, Migrações

---

[1] Refugee status determination | UNHCR

[2] Soft Skills for International Protection Judges, p. 3

[3] Home | HELP Programme

[4] New migration and asylum rules enter into application: what is changing? - Migration and Home Affairs

[5] Tribunais administrativos alertam para pressão causada por novas regras de deportação

e Asilo (AIMA) tem vindo a repercutir-se de forma particularmente expressiva no sistema de justiça, com um número crescente de pessoas a recorrer aos tribunais perante a ausência de resposta ou a demora na tramitação dos seus processos junto da Agência[6]. Esta realidade tem contribuído para um aumento muito significativo do contencioso em matéria de imigração e proteção internacional, colocando uma pressão acrescida sobre os tribunais administrativos e sobre os profissionais da justiça chamados a apreciar estas matérias.

De acordo com os dados do CSTAF divulgados em agosto de 2026, entre o início do ano e 20 de agosto deram entrada nos tribunais 40.632 processos tendo como autores pessoas estrangeiras, sendo a maioria dirigida contra a AIMA, encontrando-se, à mesma data, pendentes 130.459 ações envolvendo pessoas estrangeiras[7]. A informação divulgada pelo Conselho evidencia que o recurso aos tribunais tem sido uma resposta das pessoas perante situações em que se sentem prejudicadas pela atuação ou ausência de resposta das entidades administrativas, designadamente da AIMA.

Com efeito, no início de 2026, encontravam-se já pendentes 124.793 processos relacionados com a AIMA no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa[8]. À data, a situação foi descrita como *"crítica"*[9], consubstanciando uma afluência de processos muito superior à capacidade do tribunal, salientando a Presidente do CSTAF que esta entrada massiva tinha resultado, em particular, do mau funcionamento de um serviço público e que o Tribunal Administrativo de Lisboa não estava preparado, nem seria expectável que estivesse, para absorver, em poucos meses, um volume desta dimensão[10].

O recurso aos tribunais tem, assim, assumido, em muitos casos, a função de procurar uma resposta perante a ausência ou demora de uma resposta administrativa. A dimensão deste contencioso torna evidente a necessidade de reforçar a capacidade de resposta dos tribunais, levando à ponderação de soluções especificamente orientadas para estes processos, designadamente através da especialização[11]. A par de medidas destinadas a reforçar a capacidade de resposta dos tribunais, esta realidade evidencia também a importância de assegurar que os profissionais que intervêm nestes processos dispõem de conhecimentos especializados e de formação adequada às particularidades desta área.

A necessidade de formação especializada é, portanto, particularmente evidente num momento em que os tribunais portugueses são chamados a apreciar um volume excecional de processos nesta área e em que o quadro jurídico europeu se encontra em profunda transformação. Neste sentido, em 2024, a EUAA sublinhou a importância do desenvolvimento profissional e do reforço da especialização dos juízes em matéria de asilo, considerando essencial afetar recursos a esse objetivo, num contexto em que as decisões judiciais assumem um papel crescente na definição das práticas e políticas nesta área[12]. Em 2025, no contexto da implementação do Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo, a EUAA

---

[6] Imigrantes recorrem a tribunais e forçam AIMA a agir em 64% dos casos | Imigração | PÚBLICO

[7] Justiça recebe 40.632 ações neste ano movidas por imigrantes, a maioria contra a AIMA | Imigração | PÚBLICO

[8] Processos AIMA com mais 28 juízes em regime de acumulação. No total são quase 130 mil pendentes – ECO

[9] *Idem*

[10] Juíza conselheira do CSTAF. "Temos de ser nós a resolver este problema, dos processos AIMA"

[11] Governo quer juízos especializados em imigração e protecção internacional | Migrações | PÚBLICO

[12] Asylum Report 2024

salientou ainda a importância de contar com profissionais qualificados e de continuar a investir no reforço da experiência e das competências através da formação e do desenvolvimento profissional[13].

Uma justiça capaz de responder ao atual contexto migratório exige profissionais preparados para lidar com um quadro jurídico complexo, em permanente evolução e com consequências importantes para a vida das pessoas. O reforço da formação especializada constitui, assim, uma medida essencial para contribuir para decisões rigorosas e fundamentadas, bem como para assegurar uma aplicação efetiva das garantias previstas no Direito nacional, europeu e internacional.

Face a todo o exposto, o Grupo Parlamentar do LIVRE entende ser fundamental a criação de um programa de formação específico dirigido a magistrados, advogados e funcionários de justiça, que permita reforçar a sua preparação em matéria de migrações e proteção internacional, desta forma contribuindo para uma justiça mais qualificada, eficaz e capaz de assegurar uma proteção efetiva dos direitos das pessoas que a ela recorrem. Num contexto em que o sistema judicial enfrenta uma pressão acrescida e em que as decisões tomadas nesta matéria podem ter consequências profundas e irreversíveis, investir na especialização de quem aplica o Direito é também investir na qualidade da justiça.

Assim, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Grupo Parlamentar do LIVRE propõe à Assembleia da República que, através do presente Projeto de Resolução, delibere recomendar ao Governo que:

1 - Crie, através do Ministério da Justiça, um programa de formação inicial e contínua dirigido a magistrados, advogados e funcionários de justiça que intervenham em processos em matéria de imigração e proteção internacional, que abranja, designadamente, as seguintes matérias:

a) Direito das migrações, incluindo o regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros;

b) Proteção internacional, incluindo o regime jurídico do asilo e da proteção subsidiária;

c) Direito da União Europeia e Direito Internacional aplicáveis às migrações e à proteção internacional;

d) Jurisprudência dos tribunais nacionais, do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos relevante em matéria de migrações e proteção internacional;

e) Sistema internacional e europeu de proteção dos Direitos Humanos e respetivos mecanismos de proteção, incluindo o princípio da não repulsão (*non-refoulement*);

[13] Asylum Report 2025 - Concluding remarks | European Union Agency for Asylum

f) Direitos das crianças e jovens em contexto migratório e do asilo e aplicação do princípio do superior interesse da criança;

g) Acesso à justiça, garantias processuais e proteção jurisdicional efetiva das pessoas migrantes e das pessoas requerentes e beneficiárias de proteção internacional.

2 - Envolva, para efeitos de criação e implementação do programa referido no ponto anterior, designadamente o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Centro de Estudos Judiciários, os serviços competentes de administração da justiça, a Ordem dos Advogados, a representação em Portugal do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), bem como a Organização Internacional para as Migrações;

3 - Garanta que o programa de formação referido nos pontos anteriores inclui, sempre que adequado, recursos e cursos disponibilizados pelo Programa *Human Rights Education for Legal Professionals (HELP)* do Conselho da Europa.

Assembleia da República, 11 de setembro de 2026

As Deputadas e os Deputados do LIVRE

Isabel Mendes Lopes **Filipa Pinto**

Jorge Pinto **Patrícia Gonçalves**

Paulo Muacho **Rui Tavares**