Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série L

2025/2254

7.11.2025

DECISÃO (UE) 2025/2254 DO CONSELHO

de 27 de outubro de 2025

relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 148.º, n.º 2,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu ([1]),

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu ([2]),

Após consulta ao Comité das Regiões,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego ([3]),

Considerando o seguinte:

(1) Nos termos do artigo 145.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), os Estados-Membros e a União devem empenhar-se em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão de obra qualificada, formada e adaptável, bem como mercados de trabalho que sejam inclusivos, resilientes, orientados para o futuro e que reajam rapidamente à evolução da economia, com vista a alcançar os objetivos de, crescimento económico equilibrado, pleno emprego e progresso social, e elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente estabelecidos no artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE). Em consonância com o artigo 146.º, n.º 2, do TFUE, os Estados-Membros devem considerar a promoção do emprego uma questão de interesse comum e coordenar a sua ação nesse domínio no âmbito do Conselho.

(2) Nos termos do artigo 3.º do TUE, cabe à União combater a exclusão social e a discriminação e promover a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança. Nos termos do artigo 9.º do TFUE, na definição e execução das suas políticas e ações, a União deve ter em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana.

(3) A União concebeu e aplicou instrumentos de coordenação no domínio das políticas económicas e de emprego. No quadro desses instrumentos, as orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros («Orientações para o Emprego») constantes do anexo da Decisão (UE) 2024/3134 do Conselho ([4]), juntamente com as orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União constantes da Recomendação (UE) 2015/1184 do Conselho ([5]), constituem as Orientações Integradas. As Orientações para o Emprego entendem-se como uma ferramenta para orientar a aplicação das políticas a nível nacional e da União, reflexo da interdependência entre os Estados-Membros. O conjunto de políticas e reformas europeias e nacionais coordenadas que daí resulta constitui uma combinação adequada e sustentável de políticas económicas, sociais e de emprego, que deverá ter efeitos indiretos positivos nos mercados de trabalho e na sociedade em geral, reforçar a resiliência económica e social e dar uma resposta eficaz aos desafios a médio e longo prazo, nomeadamente a necessidade de reforçar a competitividade e a incerteza quanto às políticas comerciais mundiais, bem como os efeitos relacionados com a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e o contexto geopolítico em geral.

([1]) Parecer de 8 de outubro de 2025 (ainda não publicado no Jornal Oficial).
([2]) Parecer de 18 de setembro de 2025 (ainda não publicado no Jornal Oficial).
([3]) Parecer de 8 de julho de 2025 (ainda não publicado no Jornal Oficial).
([4]) Decisão (UE) 2024/3134 do Conselho, de 2 de dezembro de 2024, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L, 2024/3134, 13.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3134/oj).
([5]) Recomendação (UE) 2015/1184 do Conselho, de 14 de julho de 2015, relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União Europeia (JO L 192 de 18.7.2015, p. 27, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2015/1184/oj).

(4) A fim de impulsionar o progresso económico e social e a convergência ascendente, favorecer as transições ecológica e digital, reforçar a base industrial da União, a produtividade e a competitividade, enfrentar os desafios demográficos e garantir mercados de trabalho inclusivos e resilientes na União, os Estados-Membros deverão dar resposta à escassez de mão de obra e de competências e promover empregos de qualidade, bem como uma educação e formação inclusivas e de qualidade para todos, em consonância com a Comunicação da Comissão de 5 de março de 2025, intitulada «A União das Competências», com especial destaque para a melhoria das competências básicas no contexto no Plano de Ação para as Competências Básicas, bem como das competências relevantes para o mercado de trabalho, incluindo as competências digitais e ecológicas, especialmente entre os estudantes e adultos desfavorecidos. Os Estados-Membros deverão também impulsionar a educação e a formação no domínio da ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM), em consonância com o Plano Estratégico para o Ensino das CTEM, reforçar a educação e a formação profissionais orientados para o futuro, em especial atraindo mulheres e raparigas para as CTEM, a melhoria de competências e a requalificação ao longo da vida e almejar a inclusão nos sistemas de ensino, bem como assegurar políticas ativas do mercado de trabalho eficazes e melhores condições de trabalho e oportunidades de carreira, respeitando simultaneamente o papel e a autonomia dos parceiros sociais.Como indicado na Recomendação do Conselho de 16 de junho de 2022 ([6]), a integração sistemática da dimensão da educação e formação noutras políticas relacionadas com a transição ecológica, numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida, pode apoiar a aplicação dessas políticas. O reforço desses elementos é particularmente importante para as regiões menos desenvolvidas, remotas e ultraperiféricas da União, onde as necessidades são mais acentuadas. As situações de escassez de mão de obra e de competências podem ser resolvidas melhorando a mobilidade equitativa intra-UE de trabalhadores e aprendentes e atraindo e retendo talentos de fora da União. Além disso, deverão ser reforçadas as ligações entre os sistemas de educação e formação e o mercado de trabalho, e deverão ser reconhecidas e validadas as aptidões, os conhecimentos e as competências adquiridos através da aprendizagem não formal e informal.

(5) As Orientações para o Emprego são coerentes com o novo quadro de governação económica da União, que entrou em vigor em 30 de abril de 2024 ([7]) e com a legislação vigente e várias iniciativas da União, designadamente as Recomendações do Conselho de 14 de junho de 2021 ([8]), 29 de novembro de 2021 ([9]), 5 de abril de 2022 ([10]), 16 de junho de 2022 ([11]), 28 de novembro de 2022 ([12]), 8 de dezembro de 2022 ([13]), 30 de janeiro de 2023 ([14]), 12 de junho de 2023 ([15]) e 27 de novembro de 2023 ([16]), a Recomendação (UE) 2021/402 da Comissão ([17]), a Resolução do Conselho de 26 de fevereiro de 2021 ([18]), as Comunicações da Comissão de 9 de dezembro de 2021, intituladas «Construção de uma economia ao serviço das pessoas: plano de ação para a economia social», de 30 de setembro de 2020, «Plano de Ação para a Educação Digital 2021-2027», de 3 de março de 2021, «União da Igualdade: Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030», de 7 de setembro de 2022, «Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados», de 1 de fevereiro de 2023, «Um Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero», de 25 de janeiro de 2023, «Reforço do diálogo social na União Europeia», de 11 de outubro de 2023, «Alterações demográficas na Europa: instrumentos de ação», de 28 de setembro de 2022, «Melhor avaliação do impacto distributivo das políticas dos Estados-Membros», de 20 de março de 2024, «Escassez de mão de obra e de competências na UE: um plano de ação», de 5 de março de 2025, «A União das Competências»,

([6]) Recomendação do Conselho de 16 de junho de 2022, sobre a aprendizagem em prol da transição ecológica e do desenvolvimento sustentável (JO C 243 de 27.6.2022, p. 1).

([7]) Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([8]) Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância (JO L 223 de 22.6.2021, p. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

([9]) Recomendação do Conselho de 29 de novembro de 2021, sobre abordagens de aprendizagem mista para um ensino primário e secundário inclusivo e de elevada qualidade (JO C 504 de 14.12.2021, p. 21).

([10]) Recomendação do Conselho de 5 de abril de 2022, sobre a construção de pontes para uma cooperação europeia eficaz no domínio do ensino superior (JO C 160 de 13.4.2022, p. 1).

([11]) Recomendação do Conselho de 16 de junho de 2022, sobre a aprendizagem em prol da transição ecológica e do desenvolvimento sustentável (JO C 243 de 27.6.2022, p. 1), Recomendação do Conselho de 16 de junho de 2022, relativa a uma abordagem europeia das microcredenciais para a aprendizagem ao longo da vida e a empregabilidade (JO C 243 de 27.6.2022, p. 10), Recomendação do Conselho de 16 de junho de 2022, relativa às contas individuais de aprendizagem (JO C 243 de 27.6.2022, p. 26), e Recomendação do Conselho de 16 de junho de 2022, que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática (JO C 243 de 27.6.2022, p. 35).

([12]) Recomendação do Conselho de 28 de novembro de 2022, sobre percursos para o sucesso escolar e que substitui a Recomendação do Conselho, de 28 de junho de 2011, sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce (JO C 469 de 9.12.2022, p. 1).

([13]) Recomendação do Conselho de 8 de dezembro de 2022, relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis (JO C 476 de 15.12.2022, p. 1) e Recomendação do Conselho, de 8 de dezembro de 2022, sobre educação e acolhimento na primeira infância: as metas de Barcelona para 2030 (JO C 484 de 20.12.2022, p. 1).

([14]) Recomendação do Conselho de 30 de janeiro de 2023, relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa (JO C 41 de 3.2.2023, p. 1).

([15]) Recomendação do Conselho de 12 de junho de 2023, relativa ao reforço do diálogo social na União Europeia (JO C/2023/1389 de 6.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/1389/oj).

([16]) Recomendação do Conselho de 27 de novembro de 2023, sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social (JO C, C/2023/1344, 29.11.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/1344/oj).

([17]) Recomendação (UE) 2021/402 da Comissão, de 4 de março de 2021, sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE) (JO L 80 de 8.3.2021, p. 1).

([18]) Resolução do Conselho sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação rumo ao Espaço Europeu da Educação e mais além (2021-2030) (JO C 66 de 26.2.2021, p. 1).

as Decisões (UE) 2021/2316 ([19]) e (UE) 2023/936 ([20]) do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Diretivas (UE) 2022/2041 ([21]), (UE) 2022/2381 ([22]), (UE) 2023/970 ([23]) e (UE) 2024/2831 ([24]) do Parlamento Europeu e do Conselho.

(6) O Semestre Europeu conjuga vários instrumentos num quadro global de coordenação e supervisão multilaterais integradas das políticas económicas e de emprego na União. O Semestre Europeu é um instrumento fundamental para concretizar as prioridades definidas na Bússola para a Competitividade, que proporciona um quadro para impulsionar a competitividade, colmatando o défice de inovação, descarbonizando a economia da União, reduzindo as dependências excessivas e aumentando a segurança, e estabelece facilitadores horizontais que incluem aspetos como competências, empregos de qualidade e justiça social. O Semestre Europeu inclui os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado pelo Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em novembro de 2017 ([25]) (o «Pilar Europeu dos Direitos Sociais»), e o respetivo instrumento de acompanhamento, o painel de indicadores sociais, possibilitando também analisar os riscos e desafios para a convergência social ascendente na União, e prevê um diálogo estreito com os parceiros sociais, a sociedade civil e outras partes interessadas. O Semestre Europeu também apoia a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pelas Nações Unidas. As políticas económicas, sociais e de emprego da União e dos Estados-Membros deverão andar a par da transição justa da União para uma economia digital, com impacto neutro no clima e sustentável do ponto de vista ambiental, reforçar a competitividade e a produtividade, garantir condições de trabalho adequadas, fomentar a inovação, promover a democracia no trabalho, o diálogo social, a justiça social, a igualdade de oportunidades e a convergência socioeconómica ascendente, combater as desigualdades e as disparidades regionais, assim como a pobreza e a exclusão social.

(7) As alterações climáticas e outros desafios relacionados com o ambiente, o imperativo de assegurar uma transição ecológica justa, a independência energética, o reforço da competitividade das indústrias de impacto zero e a soberania tecnológica, bem como a necessidade de aumentar a despesa em defesa, garantir a autonomia estratégica aberta da Europa, dar resposta às alterações demográficas e desenvolver a digitalização, incluindo a inteligência artificial, a gestão algorítmica, a economia das plataformas e o teletrabalho, estão a transformar profundamente as economias e as sociedades na União. A União e os seus Estados-Membros deverão trabalhar em conjunto para agir eficaz e proativamente face a estes desenvolvimentos estruturais e adaptar os sistemas existentes consoante necessário, reconhecendo a estreita interdependência das economias e dos mercados de trabalho dos Estados-Membros, bem como das políticas que lhes estão associadas. Essa tarefa exige uma ação política coordenada, ambiciosa e eficaz ao nível da União e dos Estados-Membros, reconhecendo simultaneamente o papel dos parceiros sociais, em conformidade com o TFUE e com as disposições do direito da União em matéria de governação económica, tendo em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Esta ação política deverá ser acompanhada de medidas de fomento do investimento sustentável em todas as regiões da União e de um compromisso renovado a favor de reformas e investimentos devidamente sequenciados para melhorar o crescimento económico sustentável e inclusivo, as competências, a promoção de empregos de qualidade, a produtividade, a competitividade, as condições de trabalho justas, a coesão social e territorial, a convergência socioeconómica ascendente, a resiliência e o exercício da responsabilidade orçamental. Deve ser prestado apoio no âmbito de programas de financiamento da União existentes, em especial o Mecanismo de Recuperação e Resiliência criado pelo Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho ([26]) e os fundos da política de coesão, incluindo o Fundo Social Europeu Mais, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho ([27]), e o Fundo Europeu de

([19]) Decisão (UE) 2021/2316 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de dezembro de 2021, sobre o Ano Europeu da Juventude (2022) (JO L 462 de 28.12.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2021/2316/oj).

([20]) Decisão (UE) 2023/936 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, sobre o Ano Europeu das Competências (JO L 125 de 11.5.2023, p. 1 ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/936/oj).

([21]) Diretiva (UE) 2022/2041 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativa a salários mínimos adequados na União Europeia (JO L 275 de 25.10.2022, p. 33, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj).

([22]) Diretiva (UE) 2022/2381 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de novembro de 2022, relativa à melhoria do equilíbrio de género nos cargos dirigentes de empresas cotadas e a outras medidas conexas (JO L 315 de 7.12.2022, p. 44, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2381/oj).

([23]) Diretiva (UE) 2023/970 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, para reforçar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual entre homens e mulheres através de transparência remuneratória e mecanismos que garantam a sua aplicação (JO L 132 de 17.5.2023, p. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj).

([24]) Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2024, relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais (JO L, 2024/2831, 11.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj).

([25]) Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (JO C 428 de 13.12.2017, p. 10).

([26]) Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([27]) Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 (JO L 231 de 30.6.2021, p. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj).

Desenvolvimento Regional, regido pelo Regulamento (UE) 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho ([28]), bem como o Fundo Social em matéria de Clima, criado pelo Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho ([29]) e o Fundo para uma Transição Justa, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho ([30]). A ação política deverá combinar medidas do lado da oferta e do lado da procura, tendo simultaneamente em conta o impacto dessas medidas na economia, no ambiente, no emprego e na esfera social.

(8) O Pilar Europeu dos Direitos Sociais define vinte princípios e direitos para apoiar o bom funcionamento e a equidade dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social, estruturados em três categorias: igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas e proteção e inclusão sociais. Estes princípios e direitos constituem a orientação estratégica da União, assegurando que as transições para a neutralidade climática, a sustentabilidade ambiental e a digitalização, e o impacto das alterações demográficas se processem de forma justa e equitativa do ponto de vista social e preservem a coesão territorial. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais, juntamente com o painel de indicadores sociais que lhe está associado, constitui uma orientação para monitorizar o desempenho dos Estados-Membros na esfera social, das competências e do emprego, incluindo a convergência social ascendente, na União no âmbito do Semestre Europeu, dinamizar reformas e investimentos aos níveis nacional, regional e local e conciliar a dimensão «social» com a dimensão do «mercado» na economia moderna de hoje, nomeadamente através da promoção da economia social. Em 4 de março de 2021, a Comissão tornou público um Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais («Plano de Ação»), que estabelece metas ambiciosas, mas realistas, para 2030, em matéria de emprego (pelo menos 78 % da população entre os 20 e os 64 anos deverá estar empregada), de competências (pelo menos 60 % de todos os adultos deverão participar em ações de formação todos os anos) e de redução da pobreza (pelo menos 15 milhões de pessoas a menos em risco de pobreza ou exclusão social, incluindo cinco milhões de crianças — as «grandes metas da União para 2030»), e as submetas complementares, bem como o painel de indicadores sociais revisto.

(9) Como os Chefes de Estado ou de Governo reconheceram na Cimeira Social do Porto de 8 de maio de 2021 («Cimeira Social do Porto»), a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais reforçará os esforços da União no sentido de uma transição digital, ecológica e justa e contribuirá para alcançar uma convergência socioeconómica ascendente e para enfrentar os desafios demográficos. Os chefes de Estado ou de Governo frisaram que a dimensão social, o diálogo social e a participação ativa dos parceiros sociais constituem o fundamento de uma economia social de mercado altamente competitiva e congratularam-se com as novas grandes metas da União. Afirmaram o seu empenho, tal como estabelecido na Agenda Estratégica do Conselho Europeu para 2019-2024, em continuar a aprofundar a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais a nível da União e a nível nacional, no pleno respeito das respetivas competências e dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Por último, salientaram a importância de acompanhar de perto, inclusive ao mais alto nível, os progressos alcançados na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e das grandes metas da União para 2030.

(10) As grandes metas da União para 2030 foram saudadas pelos chefes de Estado ou de Governo na Cimeira Social do Porto e pelo Conselho Europeu de junho de 2021. Juntamente com o painel de indicadores sociais revisto, essas metas contribuem para acompanhar os progressos na aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais como parte do quadro de coordenação das políticas no contexto do Semestre Europeu. Além disso, na Cimeira Social do Porto apelou-se aos Estados-Membros para que definissem objetivos nacionais ambiciosos que, tendo devidamente em conta a situação inicial de cada Estado-Membro, deverão constituir um contributo adequado para a realização das grandes metas da União para 2030. A aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e os progressos realizados na consecução das grandes metas da União e das metas nacionais para 2030 são acompanhados no Relatório Conjunto sobre o Emprego adotado pelo Conselho em março de 2025 («Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2025») e são integrados nos instrumentos de acompanhamento do Semestre Europeu. Desde a sua edição de 2024 ([31]), o Relatório Conjunto sobre o Emprego inclui uma «primeira fase de análise por país» dos potenciais riscos para a convergência social ascendente, em consonância com o Quadro de Convergência Social, que identifica os Estados-Membros que enfrentam riscos potenciais a analisar numa «segunda fase» mais aprofundada. No Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2025, foram inicialmente identificados 10 Estados-Membros e a análise mais aprofundada confirmou que não existiam desafios globais em todos eles.

([28]) Regulamento (UE) 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão (JO L 231 de 30.6.2021, p. 60, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj).

([29]) Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, que cria o Fundo Social em matéria de Clima e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060 (JO L 130 de 16.5.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj).

([30]) Regulamento (UE) 2021/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo para uma Transição Justa (JO L 231 de 30.6.2021, p. 1 ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj).

([31]) Os debates tiveram lugar na reunião do Conselho (na sua formação EPSCO) de junho de 2023 sobre um Quadro de Convergência Social, com contributos sob a forma de mensagens-chave do COEM e do CPS, com base nos trabalhos realizados pelo grupo de trabalho conjunto COEM-CPS entre outubro de 2022 e maio de 2023. O Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024 continha, pela primeira vez, a título experimental, uma primeira fase de análise por país sobre os potenciais riscos para a convergência social ascendente.

(11) Na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, o Conselho Europeu, nas suas Conclusões de 24 de fevereiro de 2022, condenou as ações da Rússia, que procuram comprometer a segurança e a estabilidade europeias e mundiais, e manifestou a sua solidariedade para com o povo ucraniano, destacando a violação, por parte da Rússia, do direito internacional e dos princípios da Carta das Nações Unidas. No contexto atual, a proteção temporária, tal como concedida pela Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho ([32]) e prorrogada pela Decisão de Execução (UE) 2024/1836 do Conselho ([33]), oferece assistência na União às pessoas deslocadas da Ucrânia e permite-lhes beneficiar em toda a União de direitos mínimos que lhes conferem um nível de proteção adequado. Ao participarem nos mercados de trabalho da União, as pessoas deslocadas da Ucrânia podem continuar a contribuir para reforçar a economia da União e ajudar a apoiar o seu país e os seus concidadãos. No futuro, a experiência e as competências adquiridas podem contribuir para a reconstrução da Ucrânia. No caso das crianças e dos adolescentes não acompanhados, a proteção temporária confere o direito à tutela legal e ao acesso à educação e a cuidados na infância. Os Estados-Membros deverão continuar a envolver os parceiros sociais na conceção, na aplicação e na avaliação de medidas políticas que visem dar resposta aos desafios em matéria de emprego e competências, nomeadamente o reconhecimento de qualificações de pessoas deslocadas da Ucrânia. Os parceiros sociais desempenham um papel fundamental na atenuação do impacto da guerra no que respeita à preservação do emprego e da produção.

(12) As reformas do mercado de trabalho, incluindo os mecanismos nacionais de fixação dos salários, deverão ter em conta as práticas nacionais de diálogo social e de negociação coletiva, bem como a autonomia dos parceiros sociais, com vista a proporcionar salários justos que possibilitem um nível de vida digno, incluindo na reforma, e um crescimento sustentável, bem como a convergência socioeconómica ascendente. Tais reformas deverão atender amplamente a fatores socioeconómicos, incluindo melhorias a nível de sustentabilidade, competitividade, inovação, promoção de empregos de qualidade, condições de trabalho justas, democracia no trabalho, igualdade de género, prevenção e redução de pobreza no trabalho, educação de qualidade, formação e competências, saúde pública, proteção e inclusão sociais, alterações demográficas e a promoção de pensões complementares, bem como dos rendimentos reais. A importância do diálogo social para enfrentar os desafios no mundo do trabalho, incluindo a escassez de mão de obra e de competências, foi reafirmada na cimeira de Val Duchesse de 2024 e no Pacto para o Diálogo Social Europeu, assinado em março de 2025.

(13) Os Estados-Membros são apoiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da União na execução de reformas e investimentos alinhados com as prioridades da União, o que faz com que as economias e sociedades da União sejam mais sustentáveis, resilientes e estejam mais bem preparadas para as transições ecológica e digital. A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia agravou ainda mais os problemas socioeconómicos já existentes, nomeadamente a pobreza energética, devido ao aumento dos preços da energia, ao passo que as incertezas no comércio mundial e, de um modo mais geral, as que resultam do contexto geopolítico põem o crescimento em perigo. Os Estados-Membros e a União deverão continuar a assegurar a atenuação dos impactos na sociedade, na economia e no emprego e a equidade social nas atuais transições, tendo também em conta o facto de que uma maior autonomia estratégica aberta e uma transição ecológica acelerada ajudarão a reduzir a dependência das importações de energia e de outros produtos e tecnologias estratégicos. É essencial reforçar a resiliência na perspetiva de uma sociedade inclusiva que proteja as pessoas e lhes dê os meios necessários para antecipar e gerir a mudança, permitindo-lhes participar ativamente na sociedade e na economia.

(14) É necessário um conjunto coerente de políticas ativas do mercado de trabalho que consistam em incentivos específicos e temporários à contratação e à transição, em políticas de competências, incluindo a aprendizagem em prol da transição ecológica e do desenvolvimento sustentável e em serviços de emprego direcionados, eficazes e adaptáveis, para apoiar as transições no mercado de trabalho. Por conseguinte, é importante tirar o melhor partido do potencial inexplorado do mercado de trabalho, nomeadamente mantendo os trabalhadores mais velhos na vida ativa e promovendo percursos flexíveis para a reforma também em linha com a abordagem de inclusão ativa, e tendo igualmente em conta as transformações ecológica e digital, tal como salientado, entre outros, na Declaração de La Hulpe de 2024 sobre o Futuro do Pilar Europeu dos Direitos Sociais ([34]). Deverão ser asseguradas condições de trabalho adequadas, incluindo a saúde e segurança no trabalho e a saúde física e mental dos trabalhadores.

([32]) Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária (JO L 71 de 4.3.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

([33]) Decisão de Execução (UE) 2024/1836 do Conselho, de 25 de junho de 2024, que prorroga a proteção temporária introduzida pela Decisão de Execução (UE) 2022/382 (JO L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

([34]) Assinado pelo Reino da Bélgica em nome de 25 Estados-Membros.

(15) Importa combater a discriminação em todas as suas formas, garantir a igualdade de género e apoiar o emprego de grupos que estão sub-representados no mercado de trabalho. Há que garantir a igualdade de acesso e oportunidades para todos e reduzir a pobreza e a exclusão social, em particular a das crianças, a das pessoas com deficiência e a dos ciganos, assegurando, em especial, o bom funcionamento dos mercados de trabalho e a existência de sistemas de proteção social adequados e inclusivos, como se prevê nas Recomendações do Conselho de 8 de novembro de 2019 ([35]) e de 30 de janeiro de 2023 ([36]). Além disso, deverão ser eliminados os obstáculos a uma educação e formação de qualidade, inclusivas e orientadas para o futuro, à aprendizagem ao longo da vida e à participação no mercado de trabalho. Os Estados-Membros deverão investir na educação e acolhimento na primeira infância, em consonância com a Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho ([37]) e com a Recomendação sobre as «metas de Barcelona para 2030» ([38]), em tornar o ensino e a formação profissionais mais atrativos e inclusivos, em consonância com a Recomendação do Conselho de 24 de novembro de 2020 ([39]), e nas competências digitais e ecológicas, em consonância o Plano de Ação para a Educação Digital e nas recomendações sobre a aprendizagem em prol da transição ecológica e do desenvolvimento sustentável e sobre percursos para o sucesso escolar. O acesso à habitação adequada e a preços acessíveis, nomeadamente através de habitação social, é uma condição necessária para garantir a igualdade de oportunidades. Importa dar respostas eficazes ao problema dos sem-abrigo, mais concretamente através de medidas de prevenção e através da promoção do acesso à habitação permanente e da prestação de serviços de apoio com base em conceitos como a prioridade à habitação. A igualdade de acesso em tempo útil a cuidados continuados de elevada qualidade a preços comportáveis, em conformidade com a Recomendação do Conselho de 8 de dezembro de 2022 ([40]), e a serviços de saúde, inclusive a medidas de prevenção e de promoção da saúde, são particularmente importantes, à luz dos potenciais futuros riscos para a saúde e no contexto do envelhecimento das sociedades. Deverá tirar-se o melhor partido do potencial das pessoas com deficiência no que toca à sua contribuição para o crescimento económico e o desenvolvimento social, em consonância com a Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, no âmbito da qual os Estados-Membros foram convidados a estabelecer objetivos em matéria de emprego e educação de adultos para as pessoas com deficiência. O Quadro Estratégico da UE para os Ciganos estabelecido na Comunicação da Comissão de 7 de outubro de 2020, intitulada «Uma União da igualdade: Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos» e a Recomendação do Conselho de 12 de março de 2021 ([41]) destacam a capacidade existente nas comunidades ciganas marginalizadas para reduzir a escassez de mão de obra e de competências e visam reduzir as disparidades de emprego entre as comunidades ciganas e a população em geral em, pelo menos, metade. As novas tecnologias e a evolução dos locais de trabalho em toda a União permitem regimes de trabalho mais flexíveis, bem como uma melhor produtividade e conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, contribuindo simultaneamente para os compromissos ecológicos da União. Estas mudanças também colocam novos desafios aos mercados de trabalho, com as repercussões que têm para as condições de trabalho, a saúde e a segurança no trabalho e para o acesso efetivo dos trabalhadores, sejam eles por conta de outrem ou por conta própria, a uma proteção social adequada. Os Estados-Membros, em colaboração com os parceiros sociais, deverão assegurar que as novas formas de organização de trabalho se traduza em empregos de qualidade e em locais e condições de trabalho saudáveis, seguros e adequados, bem como num equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar e um envelhecimento ativo e saudável, sendo preservados os direitos laborais e sociais consagrados e reforçado o modelo social europeu.

(16) As Orientações Integradas deverão servir de base às recomendações específicas por país que o Conselho dirige aos Estados-Membros. Os Estados-Membros deverão fazer pleno uso do Fundo Social Europeu Mais, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União, nomeadamente o Fundo para uma Transição Justa e o InvestEU, criado pelo Regulamento (UE) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho ([42]), e o Instrumento de Assistência Técnica, a fim de fomentar o emprego de qualidade e os investimentos sociais, combater a pobreza e a exclusão social, lutar contra a discriminação e assegurar a acessibilidade e a inclusão, bem como promover oportunidades de melhoria de competências e requalificação da mão de obra, a aprendizagem ao longo da vida e educação e formação de elevada qualidade para todos, incluindo a literacia e as competências digitais, com vista a capacitar os cidadãos com os conhecimentos e as qualificações

([35]) Recomendação do Conselho de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria (JO C 387 de 15.11.2019, p. 1).

([36]) Recomendação do Conselho de 30 de janeiro de 2023, relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa (JO C 41 de 3.2.2023, p. 1).

([37]) Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância (JO L 223 de 22.6.2021, p. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

([38]) Recomendação do Conselho de 8 de dezembro de 2022, sobre educação e acolhimento na primeira infância: as metas de Barcelona para 2030 (JO C 484 de 20.12.2022, p. 1).

([39]) Recomendação do Conselho de 24 de novembro de 2020, sobre o ensino e a formação profissionais (EFP) em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência (JO C 417 de 2.12.2020, p. 1).

([40]) Recomendação do Conselho de 8 de dezembro de 2022, relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis (JO C 476 de 15.12.2022, p. 1).

([41]) Recomendação do Conselho de 12 de março de 2021, relativa à igualdade, à inclusão e à participação das populações ciganas (JO C 93 de 19.3.2021, p. 1).

([42]) Regulamento (UE) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de março de 2021, que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (UE) 2015/1017 (JO L 107 de 26.3.2021, p. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/523/oj).

necessários para uma economia digital, ecológica e competitiva. As alterações introduzidas pelo Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho ([43]) e a Comunicação da Comissão que preconiza a modernização da política de coesão no quadro da sua revisão intercalar visam alinhar o apoio prestado com as novas prioridades estratégicas, nomeadamente para fazer face à escassez de competências em determinados setores, como o desenvolvimento e o fabrico de tecnologias críticas, a indústria da defesa e os setores afetados pela descarbonização e pelas transições ecológica e digital. Os Estados-Membros deverão também utilizar plenamente o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização a favor dos Trabalhadores Despedidos, estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/691 do Parlamento Europeu e do Conselho ([44]), para apoiar os trabalhadores despedidos em resultado de processos de reestruturação de grande dimensão, como os decorrentes de transformações socioeconómicas ligadas à globalização e a alterações tecnológicas e ambientais. Ainda que se dirijam aos Estados-Membros e à União, as Orientações Integradas devem ser aplicadas em parceria com todas as autoridades nacionais, regionais e locais, associando estreitamente os parlamentos nacionais, os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil.

(17) O Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social deverão acompanhar a execução das políticas relevantes à luz das Orientações para o Emprego, de acordo com os respetivos mandatos definidos, respetivamente, nos artigos 150.º e 160.º do TFUE. Estes comités e as instâncias preparatórias do Conselho implicadas na coordenação das políticas económicas e sociais deverão trabalhar em estreita colaboração. Deverá manter-se o diálogo estratégico entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, em particular no que respeita às Orientações para o Emprego.

(18) Após consulta ao Comité da Proteção Social,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, constantes do anexo da Decisão (UE) 2024/3134, são mantidas para 2025 e devem ser tidas em conta pelos Estados-Membros nas respetivas políticas de emprego e nos programas de reformas.

Artigo 2.º

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito no Luxemburgo, em 27 de outubro de 2025.

Pelo Conselho

O Presidente

J. JENSEN

([43]) Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, que cria a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP), e que altera a Diretiva 2003/87/CE e os Regulamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241 (JO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

([44]) Regulamento (UE) 2021/691 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de abril de 2021, relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização a favor dos Trabalhadores Despedidos (FEG) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1309/2013 (JO L 153 de 3.5.2021, p. 48, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/691/oj).