



Consejo de Administración

355.ª reunión, Ginebra, 17-27 de noviembre de 2025

Sección Institucional

INS

Fecha: 27 de noviembre de 2025

Original: español

Decimosexto punto del orden del día

Informe del Director General

Sexto informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte del Brasil del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

► Índice

	Página
I. Introducción	3
II. Proyecto de decisión	4
III. Examen de la reclamación.....	4
A. Alegatos presentados por las organizaciones querellantes.....	4
B. Observaciones del Gobierno	5
IV. Conclusiones del Comité.....	6
V. Recomendaciones del Comité.....	7

► I. Introducción

1. Mediante comunicación recibida el 8 de junio de 2022, la Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB) y el Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (SINDILEGIS) presentaron a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, en la que se alega el incumplimiento por el Brasil del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).
2. En su 346.^a reunión (octubre-noviembre de 2022), el Consejo de Administración decidió que la reclamación era admisible y, puesto que se refiere a un convenio relativo a los derechos sindicales, la remitió al Comité de Libertad Sindical para que este la examine con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución.
3. El Brasil ratificó el Convenio núm. 151 el 15 de junio de 2010.
4. Las disposiciones de la Constitución de la OIT sobre la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al Gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho Gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del Gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, este podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

5. De conformidad con la decisión del Consejo de Administración, adoptada en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018), encomendando al Comité de Libertad Sindical examinar las reclamaciones que se le remitan de conformidad con los procedimientos para el examen de las reclamaciones previstas en el artículo 24, el Comité constituyó en su seno un subcomité tripartito para examinar la representación. Dicho subcomité estuvo integrado por el Sr. Benedicto Ernesto Bitonio Jr. (miembro gubernamental, Filipinas), el Sr. Thomas Mackall (miembro empleador, Estados Unidos de América) y el Sr. Gerardo Martínez (miembro trabajador, Argentina).
6. El Gobierno del Brasil envió sus observaciones en respuesta a la reclamación mediante una comunicación de fecha 12 de septiembre de 2023.
7. El subcomité celebró su reunión el 3 de noviembre de 2025.

► II. Proyecto de decisión

8. A la luz de las conclusiones y recomendaciones que figuran en el informe del Comité contenido en el documento GB.355/INS/16/6, el Consejo de Administración:
- a) aprueba el informe del Comité;
 - b) pide al Gobierno del Brasil que, en el marco de la aplicación del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), tenga en cuenta las observaciones formuladas en las conclusiones del Comité;
 - c) invita al Gobierno a proporcionar información a ese respecto para su examen y seguimiento por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones;
 - d) decide hacer público el informe y declarar cerrado el procedimiento incoado por la reclamación.

► III. Examen de la reclamación

A. Alegatos presentados por las organizaciones querellantes

9. Las organizaciones querellantes, la CSB que agrupa a más de 900 entidades afiliadas, de las cuales más de 200 representan a servidores públicos, y el SINDILEGIS, que representa a los servidores del Poder Legislativo Federal y del Tribunal de Cuentas de la Unión en todo el territorio nacional, alegan que a pesar de que el Estado brasileño ratificó el Convenio núm. 151, el 15 de junio de 2010 (aprobado por el Decreto Legislativo N° 206 de 2010), sus disposiciones no han sido aún incorporadas a la legislación brasileña, a pesar de diversas iniciativas legislativas presentadas con ese propósito.
10. Las organizaciones querellantes indican que: i) el Presidente de la República vetó indebidamente el proyecto de ley núm. 3831/2015 relativo a la negociación colectiva en el sector público que se había preparado en consulta con los interlocutores sociales y ii) el proyecto de ley núm. 711/2019, que tenía por objeto regular la negociación colectiva en el sector público fue retirado de la agenda legislativa en 2020.
11. Las organizaciones querellantes indican que en 2018 la Internacional de Servicios Públicos y varias centrales sindicales brasileñas presentaron una queja ante el Comité de Libertad Sindical denunciando la ausencia de medidas legislativas para dar efecto a las disposiciones del Convenio núm. 151, en particular en materia de negociación colectiva y de protección contra la discriminación antisindical en el sector público (caso núm. 3344)¹. Las organizaciones reclamantes alegan que a pesar de las recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical, hasta la fecha no se han incorporado a la legislación brasileña las disposiciones del Convenio considerado, en particular los artículos 7 y 8, que se refieren a la participación de las organizaciones de empleados públicos en la determinación de las condiciones de empleo y la solución de conflictos. Las organizaciones querellantes destacan que se trata de puntos de observancia obligatoria por parte de las autoridades públicas, ya que el Convenio tiene fuerza

¹ Caso núm. 3344, 392.º informe del Comité de Libertad Sindical, octubre de 2020.

de ley en el país. Por tanto, mientras esta norma se mantenga en vigor, ningún Jefe de Poder, ni sus representantes, pueden abstenerse de establecer una mesa de negociación con los sindicatos de los servidores públicos, incluso si tienen una idea preconcebida de que la negociación podría ser infructuosa.

12. Las organizaciones querellantes señalan que las iniciativas legislativas relacionadas con este tema permanecen paralizadas desde hace largo tiempo e indican además que en 2019 fue cancelada, por decisión del Presidente de la República, la Mesa Nacional de Negociación Permanente del Sistema Único de Salud y que el Gobierno se ha negado de forma reiterada a establecer mesas de negociación en el ámbito del sector público. Las organizaciones querellantes alegan que uno de los efectos perjudiciales derivados de la inacción del Estado en la implementación de las disposiciones del Convenio se manifiesta en la falta de recomposición salarial de los servidores públicos. Asimismo, sostienen que, si bien se han invocado diversos argumentos en contra de la viabilidad de la negociación colectiva en el sector público, tales objeciones no deberían constituir un obstáculo para el ejercicio de este derecho fundamental. Las organizaciones querellantes afirman que no existe fundamento legal alguno que justifique que el Gobierno evite o limite la negociación colectiva con las entidades representativas de los servidores públicos, como ha venido ocurriendo.

B. Observaciones del Gobierno

13. En su comunicación de fecha 12 de septiembre de 2023, el Gobierno indica que, con el inicio de la nueva administración federal en enero de 2023, se retomaron iniciativas orientadas a fortalecer el instituto de la negociación colectiva. En lo que respecta específicamente a los servidores y empleados de la administración pública federal, el Gobierno señala que en febrero de 2023 fue reactivada la Mesa Nacional de Negociación, coordinada por el Ministerio de Gestión e Innovación en los Servicios Públicos (MGI) y conformada por dos bancadas: la gubernamental y la sindical. La bancada gubernamental incluye representantes de los Ministerios de Hacienda, Planificación y Presupuesto, Trabajo y Empleo, Educación, Salud y Previsión Social, además del propio MGI, la Casa Civil y la Secretaría General de la Presidencia de la República. La bancada sindical, por su parte, está integrada por 20 delegados de organizaciones que representan a los servidores y empleados públicos civiles federales, así como por delegados de las centrales sindicales. El Gobierno indica que la Mesa ya permitió alcanzar acuerdos concretos, tales como un aumento del 9 por ciento en los salarios y del 43,6 por ciento en el auxilio de alimentación para los servidores públicos federales del Poder Ejecutivo.
14. El Gobierno indica que otra iniciativa reciente de relevancia fue la creación de un grupo de trabajo, establecido mediante el [Decreto núm. 11.477](#), de 6 de abril de 2023, con la finalidad de elaborar una propuesta legislativa destinada a la reestructuración de las relaciones laborales y la valorización de la negociación colectiva. Esta medida, según el Gobierno, refleja la alta prioridad que el tema ha adquirido para la actual administración. Ante esta nueva realidad, el Gobierno considera que la negociación colectiva, que involucra a representantes del Estado y de sus servidores públicos, ha retomado relevancia y ha sido reincorporada en la agenda nacional mediante acciones administrativas y proyectos legislativos orientados a dar fuerza vinculante a los acuerdos alcanzados. Se trata, según el Gobierno, de un proceso que favorece la resolución consensuada de conflictos, refuerza los derechos sociales de los servidores públicos y puede contribuir a reducir la judicialización de las demandas laborales en el sector público. A la luz de lo expuesto, el Gobierno estima que los alegatos presentados por las organizaciones querellantes en la reclamación han sido superados y considera que actualmente se están adoptando las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo del Convenio núm. 151.

► IV. Conclusiones del Comité

15. *El Comité observa que las organizaciones querellantes alegan que aún no se han incorporado a la legislación brasileña todas las disposiciones del Convenio núm. 151, ratificado en 2010, en particular los artículos 7 (Procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo) y 8 (Solución de conflictos). Indican que esta situación persiste a pesar de las iniciativas legislativas presentadas, que no prosperaron, y de las recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical en esta materia.*
16. *El Comité observa que las recomendaciones a las que hacen referencia las organizaciones querellantes fueron formuladas por el Comité de Libertad Sindical en 2020, a raíz de una queja presentada en 2018 sobre el mismo asunto planteado en la presente reclamación (caso núm. 3344 - Brasil). En dicho examen, el Comité tomó nota de que se encontraba en el Senado el proyecto de ley núm. 711/2019 cuyo objetivo era establecer normas generales para la negociación colectiva en la administración pública. Destacando la importancia del diálogo social, el Comité alentó a las autoridades concernidas a proseguir con la consulta de los interlocutores sociales, esperando que en un futuro muy próximo se adoptara la legislación en cuestión y remitiendo los aspectos legislativos del caso a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).*
17. *El Comité toma nota de que en la reclamación, presentada en 2022 se indica que: i) el proyecto de ley núm. 711/2019 fue retirado de la agenda legislativa en 2020; ii) las iniciativas legislativas relativas a este tema permanecen paralizadas, y iii) en 2019 fue cancelada la Mesa Nacional de Negociación Permanente del Sistema Único de Salud y el Gobierno se ha negado a establecer mesas de negociación en el ámbito del sector público. El Comité toma nota de que, al respecto, el Gobierno indica que: i) con el inicio de la nueva administración federal a comienzos de 2023 se retomaron iniciativas orientadas a fortalecer el instituto de la negociación colectiva; ii) se reactivó la [Mesa Nacional de Negociación, coordinada por el Ministerio de Gestión e Innovación en los Servicios Públicos](#), que permitió alcanzar acuerdos concretos (aumento del 9 por ciento en los salarios y del 43,6 por ciento en el auxilio alimentación para los servidores públicos federales del Poder Ejecutivo), y iii) mediante el Decreto núm. 11.477, de 6 de abril de 2023 se creó un grupo de trabajo, con la finalidad de elaborar una propuesta legislativa destinada a la reestructuración de las relaciones laborales y la valorización de la negociación colectiva. El Comité toma nota de que, según indica el Gobierno, todo ello demuestra que la negociación colectiva ha sido reincorporada en la agenda nacional y que se están adoptando las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo del Convenio núm. 151.*
18. *El Comité toma nota con interés de los desarrollos mencionados por el Gobierno y observa que, según consta en la página web oficial del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal del Brasil, el 28 de agosto de 2023 fue emitido el Decreto núm. 11.669 que establece un grupo de trabajo interministerial, en el ámbito del MGI, con el objetivo de elaborar una propuesta de reglamentación de la negociación de las relaciones laborales en el ámbito de la administración pública federal. El Comité observa que el mencionado Decreto dispone que la propuesta de reglamentación deberá ajustarse a las disposiciones del Convenio núm. 151 y de la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159), de la Organización Internacional del Trabajo y establece asimismo que el grupo de trabajo estará conformado por 12 representantes del Gobierno y 12 representantes de la bancada sindical.*
19. *El Comité observa que, según la información disponible en la [página web del MGI](#): i) en una reunión del grupo de trabajo celebrada el 26 de marzo de 2024, la bancada del Gobierno presentó a los representantes sindicales el texto de la propuesta de ley y ii) se acordó que en ocasión de la siguiente reunión, se presentaría una propuesta de texto revisada y mejorada.*

20. *El Comité observa que, en los últimos comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 151 por parte del Brasil (2023)², la CEACR reiteró su solicitud al Gobierno de tomar todas las medidas necesarias para aprobar una ley por medio de la cual se establezcan de manera explícita recursos y sanciones suficientemente disuasorias frente a los actos de discriminación antisindical contra afiliados a organizaciones sindicales de funcionarios públicos, así como frente a actos de injerencia. El Comité alienta, por tanto, al Gobierno a tener debidamente en cuenta dichas consideraciones en el proceso de elaboración del proyecto de ley en cuestión. Además, considerando que las organizaciones querellantes se refieren específicamente a los artículos 7 y 8 del Convenio núm. 151, el Comité alienta a que las disposiciones del proyecto de ley relativas a la negociación colectiva tomen debidamente en cuenta el contenido de estos dos artículos y a que el proyecto incluya disposiciones explícitas sobre mecanismos efectivos para la prevención y resolución de conflictos en las relaciones laborales.*
21. **Reconociendo el compromiso manifestado y el impulso dado por el Gobierno desde 2023 para fortalecer el instituto de la negociación colectiva en el sector público, incluyendo en particular la iniciativa destinada a reglamentar la aplicación del Convenio núm. 151, el Comité alienta firmemente a que se redoblen los esfuerzos para dar plena aplicación al Convenio, prosiguiendo con la consulta de los interlocutores sociales. Tomando nota asimismo de que ha recurrido a la asistencia de la Oficina a este respecto, el Comité espera que en un futuro muy próximo se adopte la legislación en cuestión, en línea con las consideraciones previamente expuestas. El Comité pide al Gobierno que proporcione información actualizada sobre todo avance a la CEACR, a efectos de su examen y seguimiento.**

► V. Recomendaciones del Comité

22. **El Comité recomienda al Consejo de Administración que:**
- a) **apruebe el presente informe;**
 - b) **pida al Gobierno que, en el marco de la aplicación del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), tenga en cuenta las observaciones formuladas en las conclusiones del Comité;**
 - c) **invite al Gobierno a proporcionar información a ese respecto para su examen y seguimiento por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones;**
 - d) **publique el presente informe y declare cerrado el procedimiento incoado por la reclamación.**

Ginebra, 3 de noviembre de 2025

(Firmado) Sr. Benedicto Ernesto Bitonio Jr.
(miembro gubernamental)

Sr. Thomas Mackall
(miembro empleador)

Sr. Gerardo Martínez
(miembro trabajador)

² Solicitud directa (CEACR), Convenio núm. 151 (2023).