



Prêmio SOF

14ª edição

1ª Menção Honrosa

Categoria Artigos

Agendas Transversais e Emendas Parlamentares Perfil da Atuação Parlamentar durante o Processo Legislativo Orçamentário de 2025

Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi

Brasília - DF, 2026



MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



14º Prêmio SOF

Tema: Emendas parlamentares e o processo orçamentário

Subtema: Agendas Transversais no Orçamento

Título do Trabalho: Agendas Transversais e Emendas Parlamentares: Perfil da Atuação parlamentar durante o Processo Legislativo Orçamentário de 2025

Resumo: Este trabalho analisa a relação entre as Agendas Transversais e a aprovação do orçamento público, com foco na atuação parlamentar durante o processo legislativo orçamentário. A análise do orçamento de 2025 em relação a anos anteriores e comparando as mudanças via emendas parlamentares revela preferências e prioridades distintas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na alocação de recursos para as Agendas. As emendas parlamentares aumentaram o montante total de valores destinados às Agendas, mas promoveram cortes em algumas áreas, refletindo as prioridades de cada autor (individual, bancada e comissões). Verifica-se, a partir da análise da lei orçamentária anual um perfil parlamentar voltado para a Agenda “Ambiental” e uma predominância de acréscimos pelas Comissões do Congresso.

Palavras-Chave: Agendas Transversais; Orçamento Público; Emendas Parlamentares; Políticas Públicas; Alocação de Recursos.

1. Introdução

As Agendas Transversais representam um conjunto de políticas públicas multidimensionais e integradas, desenhadas para abordar problemas complexos que exigem uma atuação coordenada do Estado. Essas agendas reconhecem a natureza multicausal de diversas questões sociais, demandando soluções que transcendam a atuação de órgãos setoriais isolados. Nesse contexto, a capacidade de analisar a alocação e o emprego dos recursos orçamentários torna-se crucial para a avaliação da eficiência e da efetividade dessas políticas públicas.

A marcação das Agendas Transversais no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) viabiliza análises focadas nestas despesas. No PPA 2024-2027, foram estabelecidas cinco agendas transversais: “Crianças e Adolescentes”, “Mulheres”, “Igualdade Racial”, “Povos Indígenas” e “Meio Ambiente”. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024 determina a apresentação de informações complementares sobre as programações vinculadas às Agendas Transversais, o que possibilita um orçamento federal de 2025 com uma marcação específica para tal assunto. Além disso, a marcação dos gastos como exclusivos ou não exclusivos permite diferenciar os gastos diretamente relacionados a uma única Agenda daqueles que atendem a múltiplas agendas ou a outras políticas fora do escopo transversal.

As emendas parlamentares, apresentadas por diferentes atores (bancadas estaduais, comissões e parlamentares individuais), introduzem acréscimos e cancelamentos nas dotações

orçamentárias, refletindo as prioridades de cada ator. A análise da destinação desses recursos revela as motivações políticas por trás das escolhas orçamentárias, bem como suas implicações e tendências para a implementação das Agendas Transversais.

Desse modo, este artigo analisa a relação entre as Agendas Transversais, o orçamento público e a atuação dos atores políticos, com ênfase no papel das emendas parlamentares no processo legislativo orçamentário. Para verificar tais relações, o estudo do orçamento federal de 2025 revela as preferências do Poder Executivo e do Poder Legislativo em relação à alocação de recursos para as Agendas Transversais, bem como o impacto das emendas parlamentares nesse processo.

Com estes comentários iniciais, este trabalho foi dividido em três partes. A primeira parte aborda o conceito de Agenda Transversal, detalha como ocorreu sua inserção no orçamento público federal e introduz dados iniciais por meio da apresentação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo. Já a segunda parte aborda o papel das emendas parlamentares como instrumento político e como ocorre sua aplicação no processo legislativo orçamentário. Por fim, a terceira parte aproveita os conceitos apresentados nas seções anteriores e analisa as mudanças ocorridas nas Agendas Transversais durante a tramitação do projeto de lei orçamentária de 2025.

2. Agendas Transversais e Orçamento: Importância do Conceito e Metodologia da Classificação no Sistema Orçamentário

De acordo com o Plano Plurianual de 2024-2027, uma agenda transversal é caracterizada como “conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva” (BRASIL, 2024a).

As agendas transversais representam assim uma questão multicausal a ser consideradas por diferentes órgãos setoriais e a transversalidade da política pública demonstra que as soluções a serem efetivadas devem levar em conta o seu elevado grau de complexidade (NOGUEIRA & FORTE, 2019). Isso posto, possuir a capacidade analítica de verificar o emprego adequado dos recursos a estas despesas se torna de fundamental importância para a avaliação da política pública como um todo (SILVA et al, 2024).

Além disso, a implementação de marcadores no processo orçamentário viabiliza estudos de eficiência orçamentária bem como de avaliação das políticas públicas. Quando é possível identificar de forma qualitativa e quantitativa um determinado objeto (por exemplo, verificar que determinada

dotação orçamentária propicia recursos para uma política pública é exclusiva de uma Agenda Transversal), se tornam possíveis estudos do seu perfil e suas transformações no decorrer dos anos. Em especial, quando munidos de dados que possibilitem uma série histórica, é viável a verificação de correlação e causalidade entre as variáveis centrais da política, para fins de avaliação de aspectos fiscais, orçamentários, sociais e/ou econômicos (BREVIÁRIO et al, 2025; NOGUEIRA & FORTE, 2019).

Além disso, nenhum direito é efetivamente implementado se suas políticas públicas não são monitoradas. A marcação das agendas transversais no PPA facilita o mapeamento das políticas, a identificação de sobreposições e falhas, serve como referência para outros entes federados e promove a transparência e comunicabilidade das ações (LEMONS & MENEZES, 2024). Desse modo, no manual técnico do Plano Plurianual 2024-2027, há os principais passos para iniciar a referida marcação:

[...] o primeiro passo é **definir quais Agendas Transversais serão construídas**, ou, em outros termos, quais problemas que necessitam de atuação transversal serão enfrentados. Esta decisão deverá ser tomada pelo nível estratégico do Governo, ouvindo-se também a sociedade, em um contexto de PPA participativo.

Uma vez estabelecidas as Agendas Transversais, na sequência precisam ser **identificadas as principais políticas públicas** que deverão ser implementadas em cada área de atuação setorial para se enfrentar as principais questões afetas a cada uma dessas agendas. Essas políticas públicas serão **traduzidas no PPA em objetivos específicos, entregas, metas ou outros atributos** do PPA que contribuem para a agenda, declarando os compromissos assumidos pelo Governo perante determinado público específico ou frente a certo tema merecedor de atuação governamental, norteando a ação da administração pública. Após a construção da Agenda Transversal, serão reunidas, em documento único, as políticas públicas mais relevantes para determinado tema que perpassa diferentes áreas setoriais, com seus respectivos objetivos e metas. (BRASIL, 2023; grifos do autor)

Com tais considerações, foram estabelecidas cinco agendas transversais no PPA 2024-2027:

I - crianças e adolescentes; II - mulheres; III - igualdade racial; IV - povos indígenas; e V - meio ambiente. Além disso, foi estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (Lei nº 15.080 de 2024) que deverão ser enviadas informações complementares¹ com resumo e demonstrativo das programações vinculadas às Agendas Transversais e Multissetoriais selecionadas.

Conforme já mencionado, o processo de marcação é evidenciado na nota metodológica apresentada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) na elaboração do Resumo e do Demonstrativo de Agendas Transversais e Multissetoriais selecionadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2024b). Em resumo, foram feitas as seguintes ações:

¹ Tais informações estão disponíveis em:

www25.senado.leg.br/documents/137784508/142806630/info_complem_PLOA2025.pdf/0009c90b-a49a-4f00-a242-b7ce502215d4.

- Identificação e análise de ações orçamentárias no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), por meio de palavras-chave associadas a cada uma das Agendas.
- Com um rol inicial mapeado, o resultado preliminar das ações orçamentárias selecionadas foi posteriormente validado com os respectivos órgãos executores.
- Etiquetagem dos gastos, uma forma de marcação gerencial, para diferenciar um gasto exclusivo a cada uma das cinco Agendas.

Em relação a este último ponto, conforme apresentado pela SOF nas informações complementares ao projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025, cada Agenda apresenta apenas as programações orçamentárias em que o respectivo público ou tema seja beneficiário direto (de forma exclusiva e não exclusiva) do gasto realizado. Desse modo, gastos indiretos (considerados também como gastos difusos) não estão marcados e não fazem parte da listagem final.

Quando a dotação de uma programação se destina, em sua integralidade, ao atendimento de somente uma das cinco Agendas, é classificada como “gasto exclusivo”. Não ocorrendo essa situação, a dotação é classificada como “gasto não exclusivo”. Assim, essa última classificação se aplica aos casos em que uma programação pode atender diferentes agendas ou quando a programação serve também à execução de políticas públicas situadas fora da abrangência do conjunto das Agendas (BRASIL, 2024c). Tal marcação acaba sendo importante tanto em termos qualitativos (verificar quais ações estão estruturadas para a atender a uma determinada política pública específica das cinco Agendas), quanto em termos quantitativos (mensurar quantos recursos estão sendo alocados na política, o que permite análises vinculadas com o público diretamente beneficiado).

A tabela abaixo demonstra o resultado final deste processo de marcação, com 360 ações orçamentárias identificadas como parte de uma (ou mais de uma) Agenda Transversal. Também é possível verificar que a distribuição dessas ações em cada Agenda não é uniforme, isto é, algumas Agendas abrangem mais ações orçamentárias do que outras. Isso indica que algumas áreas temáticas possuem mais políticas públicas específicas e já estruturadas (que demandem dotações orçamentárias exclusivas para a sua execução) do que outras.

Tabela 1 – Distribuições das Ações Orçamentárias nas Agendas Transversais

Gasto Exclusivo?	Agendas	Quantidade de Ações
T001 - Exclusivo	A501 - Mulheres	6
T001 - Exclusivo	A502 - Crianças e Adolescentes	11
T001 - Exclusivo	A503 - Igualdade Racial	3
T001 - Exclusivo	A504 - Povos Indígenas	6
T001 - Exclusivo	A505 – Ambiental	115
T002 - Não Exclusivo	A501 - Mulheres	9

Gasto Exclusivo?	Agendas	Quantidade de Ações
T002 - Não Exclusivo	A502 - Crianças e Adolescentes	9
T002 - Não Exclusivo	A503 - Igualdade Racial	4
T002 - Não Exclusivo	A504 - Povos Indígenas	1
T002 - Não Exclusivo	A505 - Ambiental	36
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A512 - Mulheres, Povos Indígenas	3
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A521 - Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial	1
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A522 - Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Mulheres	6
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A523 - Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Mulheres, Povos Indígenas	24
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A524 - Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Povos Indígenas	6
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A525 - Crianças e Adolescentes, Mulheres	22
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A526 - Crianças e Adolescentes, Mulheres, Povos Indígenas	17
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A527 - Crianças e Adolescentes, Povos Indígenas	1
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A531 - Igualdade Racial, Mulheres	4
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A532 - Igualdade Racial, Mulheres, Povos Indígenas	7
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A533 - Igualdade Racial, Povos Indígenas	1
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A551 - Ambiental, Crianças e Adolescentes	5
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A552 - Ambiental, Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Mulheres	4
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A553 - Ambiental, Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Mulheres, Povos Indígenas	18
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A554 - Ambiental, Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Povos Indígenas	1
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A555 - Ambiental, Crianças e Adolescentes, Mulheres	2
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A556 - Ambiental, Crianças e Adolescentes, Mulheres, Povos Indígenas	1
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A557 - Ambiental, Crianças e Adolescentes, Povos Indígenas	2
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A558 - Ambiental, Igualdade Racial	7
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A559 - Ambiental, Igualdade Racial, Mulheres	5
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A560 - Ambiental, Igualdade Racial, Mulheres, Povos Indígenas	5
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A561 - Ambiental, Igualdade Racial, Povos Indígenas	6
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A562 - Ambiental, Mulheres	3
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	A563 - Ambiental, Povos Indígenas	9
Total Geral		360

Fontes: SIOP. Elaboração própria.

Uma breve análise das ações orçamentárias² evidencia essa ideia que cada ação comporta uma política pública ou área específica: enquanto as três ações de gasto exclusivo da Agenda “Igualdade Racial” estão voltadas para bolsas de estudo específicas a candidatos negros à carreira diplomática, para a política do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) e para o

² Devido à quantidade e descrições das ações, não foi colocada toda a listagem delas neste trabalho, embora elas possam ser encontradas nas informações complementares à PLOA de 2025: www25.senado.leg.br/documents/137784508/142806630/info_complem_PLOA2025.pdf/0009c90b-a49a-4f00-a242-b7ce502215d4.

apoio no funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, as 115 ações da Agenda “Ambiental” vão de apoio a projetos de mobilidade distintos (urbana, rural, não motorizada, etc.) a fomento aos mais diversos tipos de agricultura sustentável.

Com tais considerações feitas sobre a marcação inicial das Agendas Transversais, é possível verificar os números apresentados no mais recente orçamento federal. No PLOA de 2025, foram apresentados R\$ 567 bilhões classificados como parte das Agendas Transversais. Comparado com o PLOA de 2024, ocorreu um aumento significativo de 41% em relação ao ano anterior.

Tabela 2 – Comparação entre PLOA 2025 x 2024 (valores em R\$ milhões)

Agenda	Tipo de gasto	PLOA 2024	PLOA 2025	% PLOA 2025/ PLOA 2024
Mulheres	Exclusivo	141	278	97%
	Não exclusivo	15.122	13.782	-9%
	Total	15.262	14.060	-8%
Igualdade racial	Exclusivo	256	50	-80%
	Não exclusivo	465	325	-30%
	Total	721	375	-48%
Crianças e adolescentes	Exclusivo	1.394	72.628	5111%
	Não exclusivo	22.760	153	-99%
	Total	24.154	72.781	201%
Povos indígenas	Exclusivo	2.813	3.363	20%
	Não exclusivo	0	10	2400%
	Total	2.813	3.373	20%
Ambiental	Exclusivo	14.008	28.478	103%
	Não exclusivo	5.606	4.350	-22%
	Total	19.613	32.827	67%
Outros Interseccional	Não exclusivo	340.400	444.017	30%
TOTAIS	Exclusivo	18.611	104.797	463%
	Não exclusivo	384.353	462.637	20%
	Total	402.964	567.434	41%

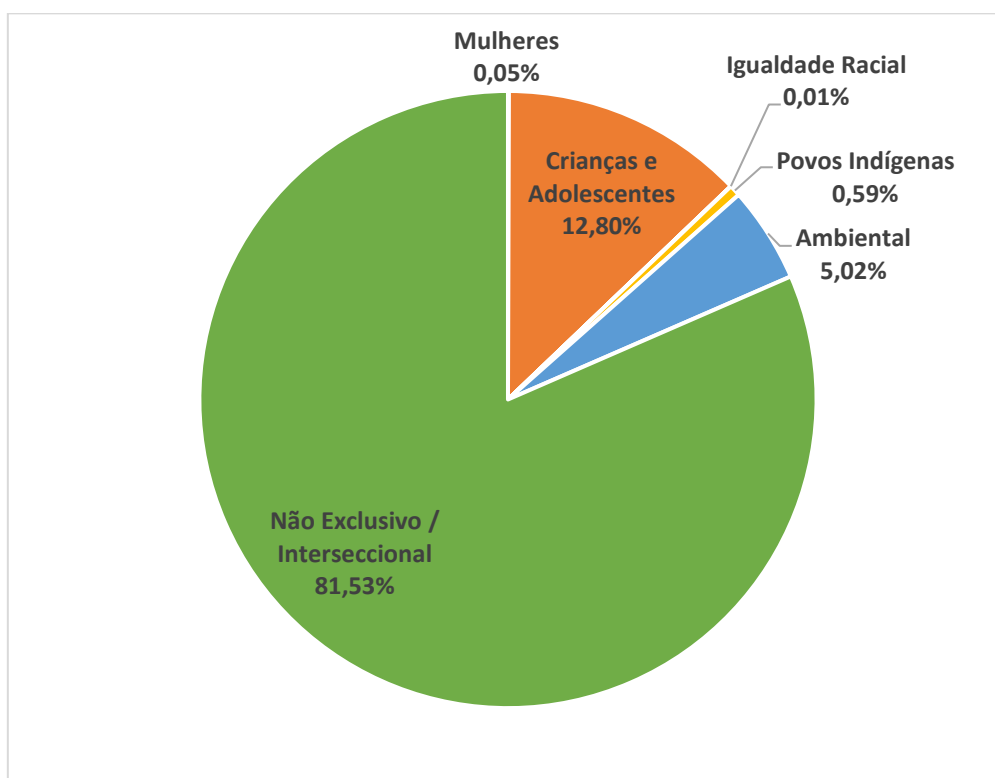
Fontes: SIGA Brasil, Informações Complementares à PLOA 2025 e BRASIL, 2024c. Elaboração própria.

Verifica-se o direcionamento de recursos pelo Poder Executivo às Agendas “Criança e Adolescente”, “Povos Indígenas” e “Ambiental”: estas três agendas receberam mais recursos em relação ao ano anterior. Já as agendas “Mulheres” e “Igualdade Racial” receberam menos dotações orçamentárias. Todavia, isso não impediu que os gastos exclusivos dobrassem em um ano para as Agendas “Mulheres” e “Ambiental”. A única agenda que recebeu menos recursos tanto para gastos exclusivos quanto para não exclusivos foi a Agenda de “Igualdade Racial”. Tais considerações permitem concluir que o Poder Executivo direcionou prioridades de alocação de recursos para

algumas Agendas Transversais em detrimento de outras, bem como focou maiores atenções aos gastos exclusivos das Agendas.

Ao analisar a distribuição dos valores das Agendas Transversais, verifica-se a predominância das Agendas Não Exclusivas e Interseccionais³, seguida pela Agenda Exclusiva de “Crianças e Adolescentes”. Verifica-se que as cinco Agendas com gastos exclusivos compõem em torno de 18% do total, sendo que três agendas exclusivas (“Mulheres”, “Igualdade Racial” e “Povos Indígenas”) receberam ao todo R\$ 3,6 bilhões, o que equivale menos de 1% do valor total das Agendas Transversais. Há assim, um peso muito significativo das Agendas com gastos não exclusivos no orçamento.

Gráfico 1 - Distribuição das Agendas Transversais no PLOA 2025



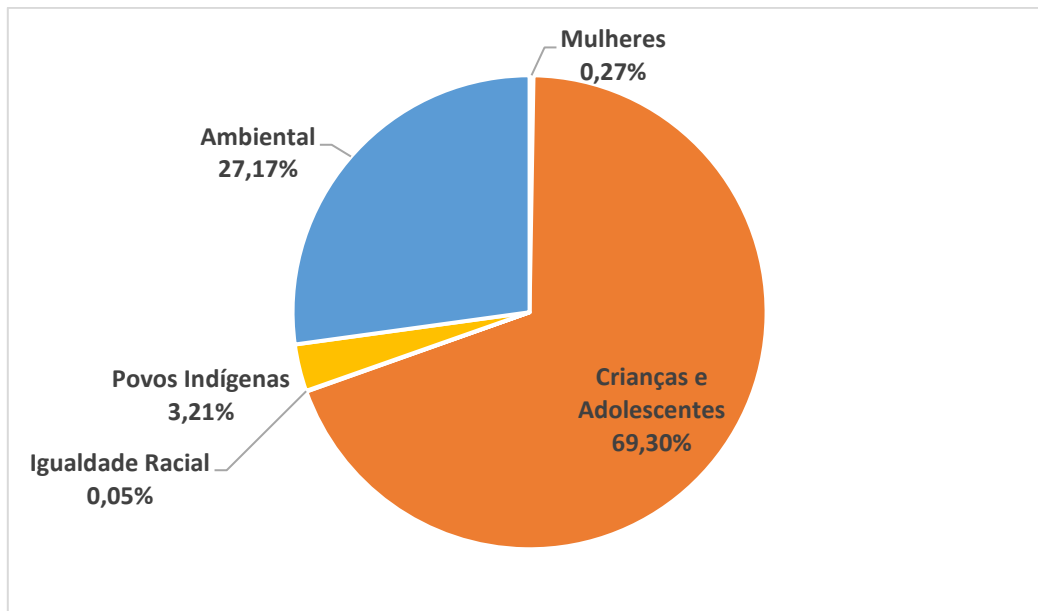
Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2025. Elaboração própria.

Para uma melhor visualização da distribuição de recursos entre as Agendas exclusivas a cada tema, foram retirados os R\$ 462 bilhões direcionados às agendas não exclusivas ou interseccional, conforme gráfico abaixo. Desse modo, é possível verificar que, entre as cinco agendas exclusivas, a maior parcela está concentrada nas agendas de “Crianças e Adolescentes” e “Ambiental”. Ou seja,

³ Para evitar ambiguidades, selecionou-se o termo “interseccional” para as Agendas Transversais que possuem gastos não exclusivo (classificadas como T003 na tabela 1).

mesmo analisando somente os gastos exclusivos não se verifica uma distribuição minimamente ponderada entre as cinco Agendas, ocorrendo na verdade uma predominância de uma única Agenda.

Gráfico 2 - Distribuição das Agendas Transversais Exclusivas no PLOA 2025



Fonte: Informações Complementares ao PLOA 2025. Elaboração própria.

Por fim, é possível ainda verificar o peso das Agendas Transversais em termos de despesa primária e discricionária. Na tabela abaixo, é constatado que uma parcela minoritária dos recursos é direcionada para despesas financeiras, tendo assim mais de 99% dos recursos direcionados para despesas primárias. Embora não seja o objetivo deste trabalho aprofundar neste assunto, tal constatação se torna importante em casos de análises do “teto de gastos”, pois uma parcela significativa⁴ das despesas previstas nas Agendas poderia sofrer bloqueios em caso de descumprimento dos limites de despesas primárias. Outro resultado desta análise é de que 85% das Agendas Transversais são despesas discricionárias, ou seja, não são oriundas de determinações legais ou constitucionais, típicas de políticas públicas estruturantes, mas da opção política do governo federal em incorrer em tal dispêndio.

⁴ Conforme a leitura da Lei Complementar nº 200 de 2023, em seu § 2º do art. 3º, haveria despesas que provavelmente fazem parte das Agendas Transversais e que não seriam incluídas na base de cálculo dos limites do Poder Executivo, ficando assim de fora do “teto de gastos”.

Tabela 3 – Composição dos valores em despesas primárias e discricionárias

	RP 0 - Financeira	RP 1 - Primária obrigatória	RP 2 - Primária discricionária	RP 3 - Primária discricionária, PAC
Agendas	22.933.737.230	450.840.336.292	65.653.379.238	28.006.641.626
PLOA 2025	2.769.488.726.788	2.700.461.163.846	169.429.673.872	60.511.000.000
% Agendas no PLOA por RP	0,8%	16,7%	38,7%	46,3%

Fontes: SIOP, SIGA Brasil e Informações Complementares ao PLOA 2025. Elaboração própria.

Tais análises iniciais já demonstram o significativo potencial de uma marcação no orçamento público, pois trazem percepções sobre um agrupamento de despesas públicas, seu comportamento de um ano para outro e abrem espaços para diversos questionamentos sobre o que mudou em determinadas ações orçamentárias marcadas como Agenda Transversal para receber ou perder dotações.

Munido com essas informações preliminares, o que se verifica nas análises acima são opções que o Poder Executivo incorreu ao apresentar o seu projeto de orçamento: aumento significativo de valores para as Agendas Transversais como um todo, manutenção de uma soma significativa de recursos em uma Agenda (Criança e Adolescente) e direcionamento de maiores dispêndios em gastos exclusivos. Enquanto algumas Agendas obtiveram ganhos de recursos de forma geral ou parcial, a Agenda “Igualdade Racial” foi a única que perdeu dotações tanto em gastos exclusivos quanto não exclusivos na PLOA 2025.

3. O Processo Orçamentário e as Motivações das Emendas no Orçamento

As emendas parlamentares são de fundamental importância para compreender as dinâmicas políticas atuais. Já desde a redemocratização há estudos que indicam que as emendas parlamentares são consideradas instrumentos essenciais para viabilizar a governabilidade entre os Poderes, mais conhecida como “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 2018). Outros trabalhos já desenvolveram a ideia de que, devido ao fato de o orçamento ser uma “arena de poder”, os Poderes Legislativo e Judiciário intervêm substancialmente por meio de emendas parlamentares e pelo “ativismo judicial” (BALDO, 2018). Logo, o orçamento é o principal foco para capturar os interesses e dinâmicas políticas atuais.

Tais considerações acabam sendo importantes para visualizar as emendas ao orçamento como um instrumento político vital para os parlamentares e seus partidos políticos. Os interesses políticos vão se distinguindo entre parlamentares individualmente (que direcionam recursos para suas necessidades locais), mas também quando atuam de forma coletiva, por meio das emendas de comissão (em que devem direcionar recursos para localidades de caráter regional ou nacional, impedindo assim uma aplicação local) e por meio das emendas de bancada estadual (em que direcionam recursos para projetos considerados estruturantes para o seu respectivo estado, vedada a individualização da emenda). Esses entendimentos, antes normatizados na Resolução nº1 de 2006 do Congresso Nacional, foram recentemente formalizados na Lei Complementar nº 210 de 2024.

Cabe ainda destacar que a impositividade das emendas (introduzida por meio das alterações no art. 166 da Constituição Federal) mudou as dinâmicas políticas que viabilizavam a governabilidade do Poder Executivo. Em períodos anteriores aos da impositividade, verifica-se uma complementação de agendas pelos Poderes no orçamento: ao liberar verbas de emendas parlamentares, o Executivo estaria executando sua própria agenda (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008). Em parte, isso se deve à distribuição de ministros no governo, que formulam políticas e direcionam recursos a elas. A distribuição de ministérios pelos partidos viabilizava o presidencialismo de coalizão, pois criava uma agenda coletiva para distribuição de recursos orçamentários. De toda forma, as emendas parlamentares continuavam como meio para ajustar a referida agenda governamental e alcançar os objetivos políticos e eleitorais dos partidos.

Em períodos recentes, já há constatações sobre o impacto das emendas impositivas sobre a dinâmica do presidencialismo de coalização, ao indicar que tais mudanças impactaram significativamente a governança orçamentária no Brasil (SOUZA et al, 2021). Também há argumentos indicando um amplo redesenho das regras orçamentárias no Brasil, culminando no surgimento de um regime de dominância orçamentária do Poder Legislativo a partir de 2013 (FARIA, 2023). Sem dúvida, ocorreram movimentos significativos do Poder Legislativo em torno do uso das emendas parlamentares no orçamento, que se distingue de diversos outros países com um sistema político semelhante ao nosso (TOLLINI & MENDES, 2024). Não obstante, a governabilidade política ainda é possível de ser atingida, e isso se deve às novas dinâmicas de aplicação e execução das emendas parlamentares.

Feitas tais considerações sobre a relação entre política parlamentar e orçamento, é importante também destacar os aspectos processuais que permitem as alterações do PLOA enviado pelo Poder Executivo. A tramitação do PLOA no Congresso Nacional passa por diversas fases que envolvem

cortes e adições nas dotações orçamentárias originalmente enviadas pelo Poder Executivo. Tais fases e possibilidades de mudança no orçamento estão previstas no artigo 166 da Constituição Federal e na Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional. Para fins desse estudo, é importante destacar certas fases e ações que permitem o acréscimo e cancelamento de valores em determinadas dotações.

Após o recebimento do PLOA, é aberto o prazo para apresentação de emendas à despesa, à receita e ao texto. As emendas à receita são normalmente oriundas do relator do assunto, que em seu relatório específico pode indicar alterações na estimativa de receita (para mais ou para menos), o que já pode gerar mudanças no lado da despesa, tendo em vista que diversas receitas possuem fontes vinculadas. Já as emendas à despesa são analisadas por relatores setoriais e variam de acordo com o autor que as apresenta:

- **Parlamentares:** são as emendas individuais impositivas classificadas como RP⁵ 6. Estes autores direcionam para demandas locais e específicas de sua área de atuação;
- **Bancadas Estaduais:** são as emendas impositivas classificadas como RP 7. São recursos destinados para projetos estruturantes no estado da respectiva bancada;
- **Comissões:** são as emendas não impositivas classificadas como RP 8. Os recursos são destinados para ações de amplitude nacional e vinculados às competências regimentais de cada Comissão.

Em relação ao relator-geral, encarregado de elaborar o parecer preliminar (espécie de documento que estabelece as diretrizes e procedimentos para os relatores setoriais⁶) e o relatório geral (parecer final do PLOA), este autor ainda pode apresentar emendas, desde que limitadas a erros e omissões, conforme previsão constitucional e entendimentos do Supremo Tribunal Federal⁷. Assim, tanto o relator-geral quanto os relatores setoriais poderão propor cancelamentos em dotações, desde que não envolvam as despesas vedadas no Parecer Preliminar.

Importante destacar que a presença do Poder Executivo não se encerra após o envio da PLOA, podendo ocorrer também durante a apreciação do projeto no Congresso. Ou seja, por meio de ofícios e mensagens presidenciais, o governo pode solicitar diversas mudanças e remanejamentos na proposta orçamentária. Isso acaba sendo de significativa relevância para as despesas vinculadas às

⁵ Resultado Primário.

⁶ Pesquisas sobre o assunto já destacaram que o principal mecanismo de alocação de recursos no orçamento público é o Parecer Preliminar, pois é com ele que são estabelecidas as “regras do jogo orçamentário” de quais dotações podem ser acrescidas e quais podem ser canceladas na discussão congressual do orçamento, bem como limitações à atuação parlamentar (FARIA, 2022).

⁷ Tais entendimentos estão colocados nas decisões realizadas na Arguição de Descumprimento Fundamental nº 854, disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>.

Agendas Transversais, pois, como visto na seção anterior, por serem em sua maioria discricionárias, elas podem sofrer cortes ou aumentos por tais ações do Executivo. Destaca-se, para as análises feitas neste trabalho, que esses movimentos são entendidos como “ajustes” a serem realizados pelo relator-geral do orçamento.

Dessa forma, uma determinada dotação orçamentária pode estar recebendo acréscimos de diversos tipos de emendas, bem como cancelamentos e ajustes por vários relatores em momentos distintos do processo legislativo orçamentário. Logo, uma forma geral de visualizar se o resultado das alterações legislativas foi positivo ou negativo em determinada dotação é verificar a diferença entre a proposta original enviada pelo Poder Executivo e o autógrafo apresentado pelo Poder Legislativo. Já para uma visualização mais detalhada das alterações, é necessário segmentar os acréscimos por tipo de autor (individual, comissão ou bancada estadual) e os cancelamentos e ajustes ocorridos.

Assim, é possível compreender que as mudanças orçamentárias no processo legislativo são oriundas de diversos fatores. Como indicado, um fator significativo são os interesses políticos dos atores parlamentares (individual ou coletivamente), pois há motivações específicas para a alocação de recursos em determinadas áreas ou localidades. Outro fator são as diversas fases que o processo legislativo abre para mudanças no PLOA, sendo as principais mudanças lideradas pelo relator-geral, inclusive para atender ajustes solicitados pelo Poder Executivo. Cada um desses fatores contribui para alterar significativamente as ações orçamentárias vinculadas às Agendas Transversais.

4. Perfil das Emendas Parlamentares nas Agendas Transversais de 2025

A partir das análises comparando o projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo e o aprovado pelo Poder Legislativo, é possível constatar que os parlamentares adicionaram cerca de R\$ 4,9 bilhões a dotações pertencentes às Agendas Transversais. Tendo em vista que as emendas parlamentares no orçamento de 2025 totalizaram cerca de R\$ 50 bilhões, as despesas relacionadas às Agendas Transversais compõem cerca de 10% desse valor.

Os gastos exclusivos receberam a maior parte dos valores, seguido pelos gastos “transversais” não exclusivos (isto é, os que englobavam uma ação que possuía mais de uma agenda). Já os gastos não exclusivos das cinco agendas (ou seja, aqueles que envolviam somente uma das cinco agendas transversais, mas possuíam outros públicos ou temas não relacionados às agendas), perderam R\$ 1,5 bilhões no processo legislativo. Ou seja, é possível afirmar que houve uma preferência parlamentar em aumentar dotações na ação orçamentária cuja política pública relacionada beneficia diretamente um público ou tema específico das cinco Agendas.

Tabela 4 – Resumo das Emendas nas Agendas Transversais

	PLOA 2025	Autógrafo LOA	Emendas
T001 - Exclusivo	104.797.093.765	109.896.626.370	5.099.532.605
T002 - Não Exclusivo	18.619.632.085	17.091.392.923	- 1.528.239.162
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	444.017.368.536	445.404.707.694	1.387.339.158
Total Geral	567.434.094.386	572.392.726.987	4.958.632.601

Fontes: SIGA Brasil e Informações Complementares ao PLOA 2025. Elaboração própria.

Conforme já comentado na seção anterior, cada autor (Bancada Estadual, Comissões do Congresso ou o parlamentar individualmente) possui dinâmicas políticas e motivações específicas e isso viabiliza a alocação de recursos para áreas e localidades distintas. Também foi destacado que durante o processo orçamentário ocorrem cancelamentos de dotações para viabilizar os respectivos acréscimos, algo que pode ser feito tanto pelos relatores setoriais quanto pelo relator geral. Além disso, podem ocorrer ajustes pelo relator-geral (para correção de erros ou omissões, bem como para o atendimento de ofícios e mensagens enviados pelo Poder Executivo). A tabela abaixo evidencia esse processo, pois o valor de R\$ 4,9 bilhões mencionado acima é resultado dos acréscimos de emendas dos três autores (R\$ 19,4 bilhões) e dos cancelamentos e ajustes feitos pelos relatores (R\$ 14,4 bilhões).

Tabela 5 – Emendas por Autor nas Agendas Transversais

	Emendas de Bancada	Emendas de Comissão	Emendas Individuais	Total de Acréscimos das Emendas	Cancelamentos e Ajustes
T001 - Exclusivo	3.437.445.188	4.461.936.341	701.879.941	8.601.261.470	- 3.501.728.865
T002 - Não Exclusivo	62.329.780	502.792.240	509.861.424	1.074.983.444	- 2.603.222.606
T003 - Transversal (Não Exclusivo)	1.474.397.210	4.758.945.372	3.526.396.767	9.759.739.349	-8.372.400.191
Total Geral	4.974.172.178	9.723.673.953	4.738.138.132	19.435.984.263	- 14.477.351.662

Fontes: SIGA Brasil e Informações Complementares ao PLOA 2025. Elaboração própria.

A segmentação dos dados na tabela acima também já indica uma preferência pelas bancadas estaduais em ações orçamentárias que compõem gastos exclusivos, enquanto os parlamentares individuais direcionaram a maior parte de seus recursos para ações que comportam várias agendas transversais. As emendas de Comissão direcionaram acréscimos de forma igualitária entre Agendas com gastos exclusivos e com gastos não exclusivos. Além disso, verificou-se nesses acréscimos das emendas como um todo um direcionamento para despesas de investimento (80,33%) em detrimento das de custeio (19,67%)⁸.

⁸ Entende-se aqui, para fins de facilitação da análise, como investimento as despesas com GND 4 e 5 e como custeio as despesas com GND 3.

Trata-se de uma informação relevante, pois é contrária ao entendimento atual de que há uma tendência pelos parlamentares em direcionar emendas para custeio, em especial as emendas de bancada estadual (BRASIL, 2025). Não obstante, verifica-se que os acréscimos das bancadas estaduais e comissões são significativos em investimento, enquanto os parlamentares individualmente acresceram pouco mais da metade para esse tipo de dispêndio.

Tabela 6 – Acréscimos feitos às Agendas por Autor da Emenda

	Investimento	Custeio
Bancada	4.321.545.753	652.626.425
Comissões	8.663.283.852	1.060.390.101
Individuais	2.629.060.943	2.109.077.189

Fontes: SIGA Brasil e Informações Complementares ao PLOA 2025. Elaboração própria.

Tendo em vista esse movimento contraintuitivo de acréscimos de recursos, também procurou-se verificar para onde os acréscimos seriam direcionados, tendo em vista que em períodos recentes as emendas parlamentares ao orçamento foram destinadas cada vez mais a municípios (BRASIL, 2025). O que se encontra atualmente no recorte dos acréscimos às Agendas Transversais é da predominância de regiões e estados da federação em detrimento dos municípios, com pouca parcela de participação.

Isso inclusive se verifica nos acréscimos por autor, embora aqui já se perceba um direcionamento para municípios pelas bancadas estaduais. Nas Comissões, verifica-se que os acréscimos estão seguindo os entendimentos legais, pois, de acordo com a Lei Complementar nº 210 de 2024, as suas emendas somente podem se voltar para ações de caráter nacional ou regional. Por fim, os acréscimos feitos por parlamentares individuais mantiveram uma predominância para o seu respectivo estado. No entanto, essas análises são apenas preliminares, pois há diversos momentos da possibilidade de mudança da localidade durante a execução orçamentária (BRASIL, 2025).

Tabela 7 - Acréscimos feitos às Agendas por Autor da Emenda (geográfico)

	Município	Estado	Região
Bancada	439.812.466	4.107.459.712	426.900.000
Comissões	-	-	9.723.673.953
Individuais	110.326.969	4.029.246.536	598.564.627

Fonte: SIGA Brasil e Informações Complementares ao PLOA 2025. Elaboração própria.

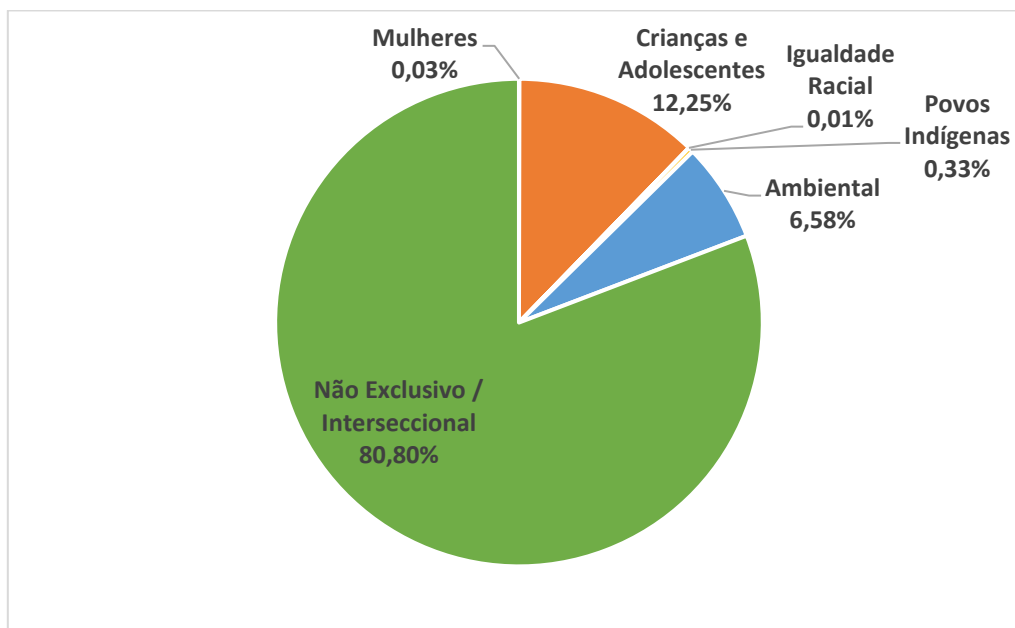
Sob a perspectiva de área temática, em relação a esses valores de acréscimos por autor, verifica-se um valor significativo adicionado na Agenda Exclusiva “Ambiental”⁹, que recebeu cerca de R\$ 3 bilhões de emendas de bancada estadual, R\$ 4,3 bilhões de Comissões e R\$ 604 milhões de parlamentares individualmente, totalizando R\$ 7,9 bilhões. Inclusive, tal agenda foi uma das quatro que não recebeu cancelamentos durante o processo orçamentário, mas ajustes positivos (R\$ 1,2 bilhões a mais). Isso demonstra um interesse significativo dos autores das emendas em crescer recursos nessa Agenda específica.

Por outro lado, as agendas que mais sofreram cortes no processo foram as relacionadas a “Criança e Adolescente”: a Agenda Não Exclusiva “Crianças e Adolescentes + Mulheres” sofreu um corte de R\$ 4,5 bilhões (a despeito de um acréscimo de emendas de mais de R\$ 1,1 bilhão), enquanto a Agenda Exclusiva “Crianças e Adolescentes” sofreu um corte de R\$ 3 bilhões (mesmo com acréscimos de emendas de R\$ 552 milhões). Ou seja, a despeito de alguns atores adicionarem recursos a essas ações, isso não foi suficiente para cobrir os cortes realizados pelos relatores durante o processo legislativo.

Não obstante, a composição final das Agendas no autógrafo da LOA, mantendo ou excluindo os gastos não exclusivos, não mudou significativamente. Isso é demonstrado pela predominância de determinadas Agendas e o peso significativamente menor de outras, ainda muito semelhante se comparado ao momento de entrega da PLOA pelo Poder Executivo.

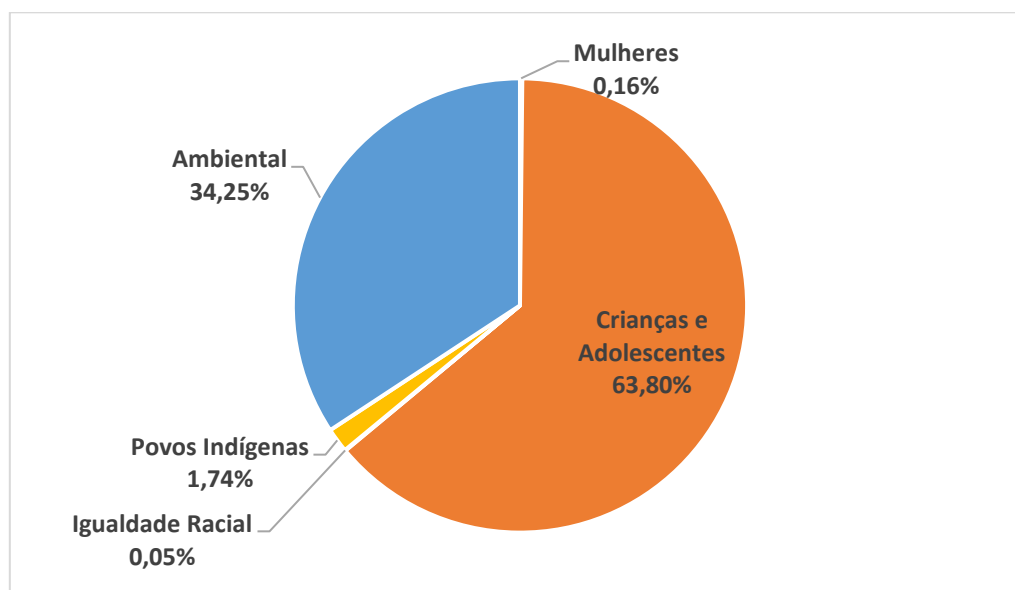
⁹ Para uma visualização de todas as agendas e os respectivos acréscimos e cancelamentos, verificar o Anexo deste trabalho.

Gráfico 3 - Distribuição das Agendas Transversais na LOA 2025



Fontes: SIGA Brasil e Informações Complementares ao PLOA 2025. Elaboração própria.

Gráfico 4 - Distribuição das Agendas Transversais Exclusivas na LOA 2025



Fontes: SIGA Brasil e Informações Complementares ao PLOA 2025. Elaboração própria.

Ou seja, a despeito das alterações por meio de acréscimos feitas por cada autor em Agendas distintas, o resultado líquido de R\$ 4,9 bilhões representa menos de 1% de aumento em relação à proposta apresentada, afetando pouco na distribuição geral das Agendas Transversais. Ao analisar as mudanças por Agendas antes e após a aprovação pelo Poder Legislativo, verifica-se que somente as

Agendas exclusivas “Igualdade Racial” e “Ambiental” receberam aumentos de recursos após a aprovação do PLOA, enquanto as agendas restantes sofreram reduções.

Tabela 8 – Mudanças por Agenda após Emendas Parlamentares

Agendas	PLOA 2025	Autógrafo LOA 2025	Variação
Mulheres	277.862.857	180.714.085	-35,0%
Crianças e Adolescentes	72.627.837.979	70.109.938.100	-3,5%
Igualdade Racial	50.365.702	54.880.925	9,0%
Povos Indígenas	3.363.218.013	1.909.305.359	-43,2%
Ambiental	28.477.809.214	37.641.787.901	32,2%
Não Exclusivo / Interseccional	462.637.000.621	462.496.100.617	0,0%

Fonte: SIGA Brasil e Informações Complementares ao PLOA 2025. Elaboração própria.

Dessa forma, é possível concluir que ocorreu uma atuação significativa de todos os atores do processo legislativo orçamentário, em especial das Comissões do Congresso Nacional em acrescer recursos às dotações das Agendas Transversais. De forma geral, ocorreu um foco pelos parlamentares e adicionar recursos especificamente na Agenda exclusiva “Ambiental”. Também foi constatado nos acréscimos feitos às Agendas um peso significativo em investimento, algo que destoa do processo legislativo orçamentário geral. Por fim, é importante destacar que ocorreram reduções significativas de valores nas Agendas exclusivas “Mulheres” e “Povos Indígenas” pelo Congresso Nacional.

5. Conclusões

Este trabalho procurou contribuir a um assunto cada vez mais explorado na administração pública: a relação entre as Agendas Transversais, orçamento público e a atuação do Poder Legislativo. Estudos como este se tornam possíveis graças à implementação de marcadores das Agendas Transversais no orçamento federal, o que viabiliza análises quantitativas para subsidiar os entendimentos teóricos sobre o planejamento e execução das políticas públicas.

Das análises feitas, é possível sintetizar que as preferências dos atores políticos (tanto Poder Executivo quanto Legislativo) em relação às Agendas são distintas e se traduzem nas preferências de aumento ou redução de dotações orçamentárias em determinadas políticas públicas. Mudanças em relação a estas despesas ocorrem tanto no momento da apresentação da PLOA (evidenciando

preferências do Poder Executivo para o ano) quanto durante a apreciação do projeto de lei (em que se verifica múltiplas alterações pelos colegiados e pelos parlamentares individualmente).

Em relação à atuação dos parlamentares durante o processo legislativo orçamentário, verifica-se que o resultado é positivo, pois as Agendas Transversais receberam mais recursos após a aprovação do orçamento. Isso não impediu que desse aumento de recursos ocorressem reduções em determinadas ações pertencentes às Agendas. Os acréscimos feitos pelos atores legislativos (bancadas estaduais, comissões e parlamentares individualmente) mostram preferências a investimentos e a localidades estaduais e regionais (não locais).

Também foi possível verificar quais preferências são distintas e quais são similares entre Poder Executivo e Legislativo no direcionamento de recursos às Agendas Transversais. Enquanto o Poder Executivo aumentou recursos para “Criança e Adolescente” e “Povos Indígenas”, o Congresso Nacional aumentou para “Igualdade Racial”. A única agenda que recebeu mais recursos de ambos os Poderes foi a “Ambiental”. Já a agenda “Mulheres” foi a única que teve menos recursos em relação ao ano anterior no momento de apresentação do PLOA pelo Executivo e menos após a sua aprovação no Congresso Nacional.

Desse modo, os dados obtidos permitem concluir que o perfil parlamentar na modificação das Agendas Transversais via emendas ao orçamento reforçou os gastos exclusivos da Agendas e foi predominantemente das Comissões do Congresso Nacional. Do ponto de vista temático, ocorreram aumentos de valores significativos, voltados em especial para a agenda “Ambiental”. Isso demonstra que, a despeito de interesses políticos distintos tanto entre parlamentares quanto com o Poder Executivo, as Agendas Transversais se beneficiaram com maiores recursos no processo legislativo do orçamento federal.

6. Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BALDO, Rafael Antônio. Democratização do orçamento público pela legalidade, legitimidade e economicidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 8, n. 1, p. 689-705, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. **Individualização e Caráter Estruturante das Emendas de Bancada Estadual. Estudo nº 5/2025**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025.

BRASIL. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027**. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Acesso em: 13 de abril de 2025.

BRASIL. **Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024 Nota Metodológica**. 2024b. Disponível em: http://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/sof_nota_metodologica_agendas_ploa.pdf. Acesso em: 13 de abril de 2025.

BRASIL. **Nota Técnica Conjunta nº 4/2024: Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual Para 2025 (PLOA 2025)**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - SF Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD. 2024c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/142806635/NTC-04.pdf/853a1856-cde1-4be8-8fae-90931ae657b4>. Acesso em: 13 de abril de 2025.

BRASIL. Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027. 2023. Disponível em: http://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027/manual-do-ppa-2024-2027-1.pdf. Acesso em: 13 de abril de 2025.

BREVIÁRIO, Álaze Gabriel do; ROCHA, Leliane Aparecida Castro; REBELLO, Flávia Adriana Santos; VIDAL, Raquel Leila da Silva; OLIVEIRA FILHO, Abraham de Souza. Análise de Agendas Transversais no Orçamento Público: Avaliação da Eficiência Orçamentária e Impacto nas Metas Físicas. **Revista Eletrônica Multidisciplinar de Investigação Científica**, Vol. 4, nº. 21. 2025

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica**. XI Prêmio SOF de Monografias. 2022.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher. 2023.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária e no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2008.

LEMONS, Leany; MENEZES, Daiane; **O Plano Plurianual da União e a Agenda Transversal de Mulheres 2024-2027**. Conjuntura Econômica. v. 78 nº 3. 2024.

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Efeitos intersetoriais e transversais e seus impactos sobre a efetividade das políticas públicas nos municípios do Ceará. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 53(1):64-83, jan.-fev. 2019.

SILVA, Ednaldo Ferreira. Et al. Orçamento Público e Agendas Transversais: Uma Revisão Integrativa Sobre Sustentabilidade, Interdependências Setoriais e Inclusão. **IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)** vol. 29, nº 11, Series 4. 2024.

SOUZA, Clélio Campolina de Melo; et al. **As emendas parlamentares no contexto do orçamento público: alocação de recursos no Governo Federal 2019-2020**. In: *VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021. Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP); Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). 2021.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos; **É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE**. Policy Paper Insper. 2024.