

# COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

## ROJETO DE LEI Nº 4.388, DE 2025

Dispõe sobre o Programa PROTEGE-ELAS – Programa de Proteção, Recuperação Econômica e Resiliência das Mulheres Trabalhadoras Informais Afetadas por Eventos Climáticos Extremos.

**Autora:** Deputada CÉLIA XAKRIABÁ

**Relatora:** Deputada BENEDITA DA SILVA

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 4.388, de 2025, de autoria da ilustre Deputada Célia Xakriabá (PSOL-MG), “Dispõe sobre o Programa PROTEGE-ELAS – Programa de Proteção, Recuperação Econômica e Resiliência das Mulheres Trabalhadoras Informais Afetadas por Eventos Climáticos Extremos.”

A proposição pretende instituir, no âmbito da União, o Programa PROTEGE-ELAS – Programa de Proteção, Recuperação Econômica e Resiliência das Mulheres Trabalhadoras Informais Afetadas por Eventos Climáticos Extremos, destinado a garantir assistência emergencial, apoio à retomada econômica e fortalecimento da resiliência de mulheres trabalhadoras informais afetadas por eventos climáticos extremos, assim definidos como ocorrências de fenômenos naturais com impacto significativo sobre a vida humana, social e econômica, reconhecidos por decreto de emergência ou de calamidade pública.

O Programa estrutura-se sobre seis diretrizes: i) a equidade de gênero como princípio da justiça climática; ii) o reconhecimento do trabalho informal feminino e de sua vulnerabilidade a desastres climáticos; iii) a promoção da dignidade humana, da segurança alimentar e da autonomia



econômica das mulheres; iv) a transversalidade das políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas, com recorte de gênero, raça e território; v) a articulação federativa, com integração das ações da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e vi) a cooperação e a participação ativa da sociedade civil.

São beneficiárias do Programa as mulheres trabalhadoras informais com renda mensal de até um salário mínimo por pessoa, cujo acesso se dá mediante cadastro simplificado, baseado em autodeclaração, avaliação técnica dos órgãos de assistência social e integração ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Os instrumentos de apoio previstos abrangem: auxílio emergencial mulher resiliente, no equivalente a um quarto do salário mínimo, por até seis meses, prorrogável uma única vez, pelo Poder Executivo, em caso de persistência da situação de vulnerabilidade; acesso a linhas de microcrédito orientado, sem juros, de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com carência de doze meses e prazo de pagamento de até 36 (trinta e seis) meses; fornecimento de kit de retomada produtiva; isenção de taxas de licenciamento e tributos federais vinculados à atividade produtiva, pelo prazo de 12 (doze) meses do início da retomada das atividades produtivas; e prioridade em programas de capacitação em adaptação climática, gestão financeira, segurança alimentar e resiliência territorial.

O financiamento do Programa apresenta natureza discricionária, uma vez que está sujeito à disponibilidade orçamentária e financeira. Seu custeio combina dotações orçamentárias da União com aportes de Estados, Distrito Federal, Municípios e instituições privadas, inclusive por meio de captação de doações para atender à sua finalidade.

O Programa será implementado por meio de: articulação institucional e cooperação técnica entre os Ministérios e as Secretarias Federais designados pelo Poder Executivo Federal e os demais entes federados, visando a criação de um ambiente de interlocução e o estabelecimento de padrões de referência para o cumprimento das finalidades da lei; assistência técnica e conceitual, por parte dos Ministérios e das



Secretarias Federais integrantes do Programa, com ênfase na sensibilização e na capacitação de gestores e fomento à articulação intersetorial local; incentivo e apoio a projetos que visem à articulação de políticas sociais para a implementação de atividades destinadas a garantir assistência emergencial, apoio à retomada econômica e fortalecimento da resiliência de mulheres trabalhadoras informais afetadas por eventos climáticos extremos.

Em sua Justificação, a Autora destaca que o Brasil figura entre os países mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, com eventos extremos de frequência e intensidade crescentes que afetam de modo desproporcional os grupos em maior situação de vulnerabilidade social e econômica. Aponta que mais de 40% da força de trabalho feminina no país encontra-se na informalidade, exercendo atividades como comércio ambulante, trabalho doméstico, coleta de materiais recicláveis, artesanato, agricultura familiar e microempreendedorismo individual. Argumenta que, em contextos de desastre, essas trabalhadoras são duplamente afetadas: sofrem perdas materiais diretas (destruição de instrumentos de trabalho, mercadorias e moradia) e assumem responsabilidades acrescidas de cuidado com filhos, idosos e pessoas doentes em condições ainda mais precárias. Sustenta que a proposição representa resposta estratégica do Estado brasileiro à intensificação dos desastres, ao reconhecer o papel central das mulheres trabalhadoras informais na reconstrução econômica e social, e ao promover a redução das desigualdades de gênero e raça, por meio de instrumentos de proteção emergencial e de recuperação da autonomia econômica.

O Projeto de Lei nº 4.388, de 2025, tramita em regime ordinário, nos termos do inciso III do art. 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), estando sujeito à apreciação conclusiva (inciso II do art. 24 do RICD) pelas Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; de Defesa dos Direitos da Mulher; de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

A matéria foi recebida nesta Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF) em 13 de outubro de 2025. No prazo regimental de 5 (cinco) sessões para apresentação de



emendas ao Projeto, encerrado em 8 de abril de 2026, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o Relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

O Projeto de Lei nº 4.388, de 2025, de autoria da Deputada Célia Xakriabá, pretende instituir o Programa PROTEGE-ELAS – Programa de Proteção, Recuperação Econômica e Resiliência das Mulheres Trabalhadoras Informais Afetadas por Eventos Climáticos Extremos, com o objetivo de garantir assistência emergencial, apoio à retomada econômica e fortalecimento da resiliência de mulheres trabalhadoras informais com renda familiar per capita de até um salário mínimo afetadas por eventos climáticos extremos. Os instrumentos de apoio previstos abrangem auxílio emergencial, microcrédito orientado sem juros de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), kit de retomada produtiva, isenção de taxas e tributos federais por doze meses e prioridade em programas de capacitação, com acesso por cadastro simplificado integrado ao CadÚnico.

A iniciativa é meritória ao reconhecer, em sede legislativa, que os desastres naturais não afetam homens e mulheres da mesma forma, e que a desproteção das trabalhadoras informais nesses contextos de crise representa uma lacuna no sistema brasileiro de proteção social. Ao estruturar um conjunto articulado de respostas emergenciais e de recuperação econômica, a proposição avança em direção a uma política pública que não apenas socorre, mas contribui para reconstruir a autonomia econômica das mulheres mais vulneráveis, que são as primeiras a perder e as últimas a se recuperar, quando um desastre ocorre.

Em 2025, o Brasil figurou entre os dez países que mais registraram ocorrências de desastres relacionadas a eventos naturais no mundo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> De acordo com o Centro para Pesquisa sobre Epidemiologia de Desastres, com fundamento no Banco de Dados Internacional de Desastres: *The Emergency Events Database (EM-DAT). Disasters in Numbers: Earth, Wind and Fire, 2025*. Disponível em:



Com relação ao ano de 2026, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) publicou Nota Técnica,<sup>2</sup> na qual aponta probabilidade superior a 80% de desenvolvimento de um novo episódio do fenômeno *El Niño*, com intensidade estimada entre moderada e forte. Segundo o documento, o fenômeno tende a ampliar o risco de chuvas extremas, deslizamentos e alagamentos na Região Sul, ao mesmo tempo em que pode agravar secas e incêndios nas regiões Centro-Norte e Nordeste.

Nas últimas décadas, o Brasil foi impactado por desastres naturais que marcaram a memória nacional pela magnitude de sua destruição. Entre os episódios mais graves, destacam-se a tragédia na Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011, considerada um dos maiores desastres socioambientais do País, e as enchentes históricas no Rio Grande do Sul em 2024, que afetaram quase a totalidade dos municípios gaúchos. Além desses, a Tragédia de Petrópolis em 2022 e os recorrentes períodos de seca severa na Amazônia e no Nordeste entre 2013 e 2023 reforçam um cenário de vulnerabilidade crescente diante das mudanças climáticas globais.

No início de maio de 2026, as fortes precipitações pluviométricas registradas configuraram um cenário de desastre natural severo nos Estados de Pernambuco e da Paraíba, resultando no transbordamento de corpos hídricos e deslizamentos de encostas.<sup>3</sup> Os impactos contabilizados incluem oito óbitos e o deslocamento de mais de 10 mil pessoas, entre desalojados e desabrigados, além de danos críticos à infraestrutura urbana e ao fornecimento de serviços essenciais, como o abastecimento de água. Em resposta à crise, os governos estaduais decretaram estado de emergência em

<https://reliefweb.int/report/world/2025-disasters-numbers>. Acesso em: 28 abr. 2026.

<sup>2</sup> Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *CEMADEN emite Nota Técnica sobre o El Niño 2026/2027*, 6 abr. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/cemaden-emite-nota-tecnica-sobre-o-el-nino-2026-2027>. Acesso em: 28 abr. 2026.

O Cemaden ressalta que o *El Niño* não causa desastres diretamente, mas eleva a probabilidade de eventos extremos, cujos impactos dependem também da vulnerabilidade socioeconômica das populações expostas.

<sup>3</sup> Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *MIDR atua de forma integrada com estados e municípios para apoiar ações de resposta*, 3 maio 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/defesa-civil-nacional-reforca-atuacao-em-pernambuco-e-paraiba-apos-fortes-chuvas>. Acesso em: 4 maio 2026.



27 municípios pernambucanos e calamidade pública na Paraíba, medidas que permitem a mobilização célere de recursos para assistência humanitária. Operacionalmente, a Defesa Civil Nacional atua de forma integrada com as esferas locais, no resgate de vítimas, na distribuição de insumos de primeira necessidade e no monitoramento sanitário para mitigação de riscos epidemiológicos secundários.

De acordo com dados da Comissão da Organização das Nações Unidas sobre a Situação das Mulheres (ONU Mulheres), embora esses desastres impactem a sociedade como um todo, o recorte de gênero revela que mulheres e meninas enfrentam consequências desproporcionalmente mais severas, estimando-se que sejam 14 vezes mais propensas a morrer do que os homens em situações de desastre.<sup>4</sup>

Em março de 2026, especialistas reunidos pela Advocacia-Geral da União (AGU) para discutir o tema durante painel intitulado “Mulheres, Clima e Meio Ambiente”<sup>5</sup>, alertaram que as mulheres representam a maioria das populações deslocadas por desastres. Nesse contexto, elas enfrentam aumento crítico na carga de trabalho doméstico e de cuidado, maior exposição à violência de gênero e acesso ainda mais restrito a serviços básicos de saúde, mobilidade e alimentação.

Essa vulnerabilidade agravada é produto de desigualdades estruturais preexistentes que os desastres aprofundam. Nesse sentido, especialistas compartilham a perspectiva de que os impactos dos desastres naturais são agravados por desigualdades socioeconômicas que recaem de

<sup>4</sup> UN Women. *SDG 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts*. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-13-climate-action>. Acesso em: 28 abr. 2026.

No mesmo sentido, têm-se estudos do Banco Mundial, tais como os dois seguintes: ERMAN et al. *Gender Dimensions of Disaster Risk and Resilience: Existing Evidence*. *The World Bank*, 2021. Disponível em: <https://wrd.unwomen.org/sites/default/files/2021-11/Gender-Dimensions-of-Disaster-Risk-and-Resilience-Existing-Evidence.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2026.

*A Review of Gender and the Sendai Framework*, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2023. Disponível em: <https://www.undrr.org/media/87522>). Acesso em: 28 abr. 2026.

<sup>5</sup> Advocacia-Geral da União. *Mulheres são mais afetadas por crises climáticas, apontam especialistas em debate na AGU*, 14 abr. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/mulheres-sao-mais-afetadas-por-criises-climaticas-apontam-especialistas-em-debate-na-agu>. Acesso em: 28 abr. 2026.



forma desproporcional sobre mulheres negras, indígenas e quilombolas. Frequentemente chefes únicas de família, essas mulheres residem em territórios historicamente vulnerabilizados e em áreas de maior exposição ao risco, o que as torna particularmente suscetíveis às consequências dos desastres e com menor capacidade de recuperação, dada a falta de suporte institucional adequado.

Portanto, sem alterar o mérito da proposição original, propusemos aperfeiçoamentos, considerando as competências temáticas desta Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF).

O texto original definia "evento climático extremo" como ocorrência de fenômeno natural reconhecido por decreto de emergência ou calamidade pública. Ocorre que essa categoria não encontra correspondência no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, já disciplina um sistema conceitual consolidado, com definições precisas de desastre, situação de emergência e estado de calamidade pública, e é com base nesse sistema que o Poder Executivo federal pratica os atos de reconhecimento para ativar a proteção às populações afetadas.

Vincular o acesso ao Programa a uma nova categoria fragilizaria o próprio objetivo da proposta, gerando insegurança jurídica e dificuldades operacionais no acesso ao PROTEGE-ELAS. Portanto, o Substitutivo adota a expressão "desastres naturais", alinhando a proposição ao marco normativo vigente e ao padrão consolidado em outros instrumentos legislativos sobre o tema.

A segunda alteração de destaque refere-se ao valor e à indexação do Auxílio Emergencial PROTEGE-ELAS. O texto original fixava o benefício em um quarto do salário mínimo. Essa vinculação, porém, pode suscitar questionamentos acerca da sua constitucionalidade, considerando o disposto no inciso IV do art. 7º da Constituição Federal, que veda expressamente a vinculação do salário mínimo para qualquer fim.



O Substitutivo corrige esse aspecto, ao estabelecer o valor do benefício em R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) mensais, com previsão de reajuste na mesma data e pelo mesmo índice aplicado aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, garantindo a preservação do poder aquisitivo, sem incorrer na referida vedação constitucional.

Além disso, o Substitutivo promove outros aperfeiçoamentos formais e de técnica legislativa, entre os quais podemos citar: (i) a definição precisa dos critérios de elegibilidade ao Programa, com exigência cumulativa de exercício de atividade informal, residência em Município com reconhecimento de estado de calamidade pública ou situação de emergência pelo Poder Executivo federal, e renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo; (ii) a inclusão de cláusula expressa de não cômputo do auxílio emergencial como renda, para fins de inscrição no CadÚnico e de concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada da assistência social; (iii) e a previsão de ressarcimento à União, em caso de declaração falsa para obtenção dos benefícios.

Pelo exposto, votamos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 4.388, de 2025, na forma do SUBSTITUTIVO anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2026.

Deputada BENEDITA DA SILVA  
Relatora

2026-5199



# COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI 4.388, DE 2025

Dispõe sobre o Programa de Proteção, Recuperação Econômica e Resiliência das Mulheres Trabalhadoras Informais Afetadas por Desastres Naturais (Protege-Elas).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da União, o Programa de Proteção, Recuperação Econômica e Resiliência das Mulheres Trabalhadoras Informais Afetadas por Desastres Naturais (Protege-Elas), destinado a garantir assistência emergencial, apoio à retomada financeira e fortalecimento da resiliência para mulheres trabalhadoras informais em situação de vulnerabilidade econômica, quando afetadas por desastres naturais.

Art. 2º São diretrizes do Protege-Elas:

I - a equidade entre mulheres e homens como princípio da justiça climática;

II - o reconhecimento do trabalho informal feminino e de sua maior vulnerabilidade a desastres naturais;

III - a promoção da dignidade humana, da segurança alimentar e da autonomia econômica das mulheres;

IV - a transversalidade das políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas, com recorte que considere as desigualdades entre homens e mulheres, a raça e o território;

V - a articulação federativa, com integração das ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VI - a cooperação e a participação ativa da sociedade civil.

Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se:



I - trabalhadora informal: mulher que exerça atividade remunerada sem vínculo formal de trabalho, de qualquer natureza, inclusive como ambulante, diarista, catadora de materiais recicláveis, artesã, agricultora familiar, trabalhadora por conta própria, intermitente inativa e atividades similares;

II - kit de retomada produtiva: conjunto de insumos, ferramentas, equipamentos ou materiais essenciais à recuperação e continuidade da atividade econômica desempenhada pela trabalhadora informal afetada por desastre natural, destinados a restabelecer sua capacidade produtiva, promover a segurança alimentar e contribuir para sua autonomia econômica;

III - família: o núcleo composto de uma ou mais pessoas que formem um grupo doméstico, com residência no mesmo domicílio, e que contribuam para o rendimento ou que dele dependam para atendimento de suas despesas.

Art. 4º As beneficiárias do Protege-Elas terão direito a:

I - Auxílio Emergencial Protege-Elas, em valor equivalente a R\$ 450 (quatrocentos e cinquenta reais) mensais, devido enquanto persistir o reconhecimento do estado de calamidade pública ou da situação de emergência, na forma do inciso II do art. 5º desta Lei, limitado ao prazo máximo de seis meses;

II - acesso a linhas de microcrédito orientado, sem juros, de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com carência de 12 (doze) meses e prazo de pagamento até 36 (trinta e seis) meses;

III - um kit de retomada produtiva, nos termos do inciso IV do art. 3º desta Lei;

IV - isenção de taxas de licenciamento e tributos federais vinculados à atividade produtiva, pelo prazo de 12 (doze) meses, contados do início da retomada das atividades produtivas;

V - prioridade em programas de capacitação em adaptação climática, gestão financeira, segurança alimentar e resiliência territorial.



§ 1º As ações previstas neste artigo poderão ser executadas por meio de parcerias com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como sociedade civil, instituições de ensino, cooperativas, organismos internacionais e instituições financeiras públicas.

§ 2º A concessão dos benefícios previstos neste artigo poderá ser cumulativa, nos termos do regulamento.

Art. 5º Terá acesso ao Protege-Elas a trabalhadora informal que cumpra, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - exerça atividade remunerada sem vínculo formal de trabalho, nos termos do inciso I do art. 3º desta Lei;

II - seja residente em localidade com reconhecimento de estado de calamidade pública ou situação de emergência pelo Poder Executivo federal a partir da data de publicação desta Lei, em decorrência de desastres naturais;

III - possua renda familiar per capita mensal de até um salário mínimo.

§ 1º O acesso ao Protege-Elas será garantido mediante cadastro simplificado, baseado em autodeclaração, submetida à avaliação técnica dos órgãos de assistência social, sem prejuízo de integração subsequente ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), de que trata o art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

§ 2º Sem prejuízo das sanções penais e cíveis cabíveis, aquele que prestar informação falsa para a obtenção dos direitos previstos nesta Lei deverá ressarcir à União os valores indevidamente recebidos.

Art. 6º O Auxílio Emergencial Protege-Elas, de que trata o inciso I do art. 4º desta Lei:

I - será reajustado, a partir da data de entrada em vigor desta Lei, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social;

II - poderá ser recebido cumulativamente com benefícios assistenciais, previdenciários e outros de qualquer natureza;



III - não será considerado fonte de renda, para fins do disposto no § 4º do art. 1º da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e no inciso II do art. 4º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023;

IV - não será considerado no cálculo da renda para fins do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) de que trata o art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e de recebimento do Benefício de Prestação Continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Parágrafo único. Serão revertidos à União os recursos não creditados ou decorrentes de Auxílio Emergencial Protege-Elas que sejam disponibilizados indevidamente.

Art. 7º As receitas do Protege-Elas serão de natureza discricionária e ficarão sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 1º As despesas decorrentes da implementação e da execução do Protege-Elas, nos termos desta Lei, serão custeadas por aporte da União das dotações orçamentárias relacionadas, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

§ 2º O Protege-Elas poderá ser custeado por outras fontes de recursos destinadas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios ou por instituições privadas, inclusive por meio de captação de doações para essa finalidade.

Art. 8º O Protege-Elas será implementado por meio de:

I - articulação institucional e cooperação técnica entre o Poder Executivo federal e os demais entes federados, visando a criação de um ambiente de interlocução e o estabelecimento de padrões de referência para o cumprimento das finalidades desta Lei;

II - assistência técnica e conceitual, por parte do Poder Executivo federal, com ênfase na sensibilização e capacitação de gestores e fomento à articulação intersetorial local;



III - incentivo e apoio a projetos que visem à articulação de políticas sociais para a implementação de atividades destinadas a garantir assistência emergencial, apoio à retomada econômica e fortalecimento da resiliência de mulheres trabalhadoras informais afetadas por desastres naturais.

Art. 9º O Poder Executivo federal publicará, anualmente, relatórios com dados desagregados por etnia, faixa etária e território, sobre a execução do Protege-Elas.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2026.

Deputada BENEDITA DA SILVA  
Relatora

2026-5199

