

Responsabilidade do estado diante da queda de pessoas idosas em vias e em instituições públicas: protocolo de revisão de escopo

State liability for falls by the older adults in public spaces and institutions: scope review protocol

Simone Souza de Freitas¹ 

Eliane Maria Ribeiro de Vasconcelos² 

¹Contato para correspondência. Universidade Federal de Pernambuco (Recife). Pernambuco, Brasil. simone.souzafreitas@ufpe.br

²Universidade Federal de Pernambuco (Recife). Pernambuco, Brasil.

RESUMO | OBJETIVO: Mapear evidências científicas e jurídicas sobre as responsabilidades do Estado decorrentes de quedas de pessoas idosas em vias e em instituições públicas. **MÉTODO:** Trata-se de um protocolo de revisão de escopo com registro na Open Science Framework (OSF), conduzido conforme a metodologia do Joanna Briggs Institute e as recomendações do Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses - Scoping Review (PRISMA-ScR). A estratégia de busca será aplicada nas bases de dados Medline/PubMed, Scopus, Web of Science, CINAHL e LILACS. Também serão consultadas fontes de literatura cinzenta, como a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), a ProQuest Dissertations and Theses e Google Scholar. A seleção dos estudos ocorrerá em pares, de forma independente, por meio da plataforma Rayyan. A apresentação dos dados será por meio de tabelas, acompanhados de uma síntese narrativa. **RESULTADOS:** Os resultados deste estudo possibilitarão o mapeamento das evidências sobre a responsabilidade do Estado diante das quedas de pessoas idosas em espaços públicos, incluindo aspectos epidemiológicos, legais e normativos. **CONCLUSÃO:** Este estudo poderá contribuir para o fortalecimento das evidências sobre a temática e subsidiar políticas públicas e a prática da enfermagem voltadas à segurança da pessoa idosa.

PALAVRAS-CHAVE: Idoso. Acidentes por Quedas. Ambiente Construído. Responsabilidade Civil. Jurisprudência.

ABSTRACT | OBJECTIVE: To map the scientific and legal evidence regarding the State's liabilities arising from falls among older adults in public spaces and institutions. **METHOD:** This is a scoping review protocol registered with the Open Science Framework (OSF), conducted in accordance with the Joanna Briggs Institute methodology and the recommendations of the Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses - Scoping Review (PRISMA-ScR). The search strategy will be applied to the Medline/PubMed, Scopus, Web of Science, CINAHL, and LILACS databases. Gray literature sources will also be consulted, such as the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD), ProQuest Dissertations and Theses, and Google Scholar. Study selection will be conducted in pairs, independently, using the Rayyan platform. Data will be presented in tables, accompanied by a narrative summary. **RESULTS:** This study will enable mapping of evidence on the State's liability for falls among older adults in public spaces, including epidemiological, legal, and regulatory aspects. **CONCLUSION:** This study may strengthen the evidence on this topic and inform public policies and nursing practice focused on the safety of older adults.

KEYWORDS: Aged. Accidental Falls. Built Environment. Civil Liability. Jurisprudence.

1. Introdução

O envelhecimento populacional constitui uma das transformações demográficas mais expressivas do século XXI. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), estima-se que, em 2050, haverá 2,1 bilhões de pessoas com 60 anos ou mais no mundo, e que quase 80% desse contingente viverá em países de baixa e média renda¹. Esse fenômeno está relacionado ao aumento da expectativa de vida e à redução das taxas de fecundidade, o que impõe desafios importantes aos sistemas de saúde e às políticas públicas¹.

Entre os agravos que acometem a população idosa, as quedas são um dos eventos mais frequentes e incapacitantes, responsáveis por grande parte das hospitalizações e por elevados custos para o sistema de saúde. Segundo a OMS, as quedas estão entre as principais causas de morte por lesões não intencionais em pessoas com 65 anos ou mais, com estimativa global de 37,3 milhões de quedas por ano². Tais episódios não acarretam apenas consequências físicas diretas, como fraturas de quadril, traumatismos cranianos e perda funcional, mas também implicam efeitos psicológicos, como medo de cair novamente e isolamento social³.

No Brasil, as quedas entre idosos também constituem um problema relevante de saúde pública. A Pesquisa Nacional de Saúde (PNS 2019) indicou que aproximadamente 27,6% dos idosos relataram pelo menos uma queda nos últimos 12 meses, com percentuais ainda mais elevados quando considerados fatores como o uso de múltiplos medicamentos e condições ambientais adversas⁴. A mesma pesquisa identificou que fatores estruturais extrínsecos, como calçadas irregulares, falta de sinalização adequada e obstáculos nas vias públicas, contribuem para a ocorrência de quedas, o que amplia a responsabilidade das autoridades públicas quanto à segurança ambiental⁴.

Embora os dados indiquem uma magnitude crescente, a literatura científica brasileira ainda apresenta lacunas importantes no tocante à compreensão integrada da responsabilidade estatal frente às quedas de idosos em ambientes e instituições públicas de longa permanência. Enquanto estudos clínicos e epidemiológicos exploram fatores de risco e estratégias de prevenção de quedas em contextos domiciliares e institucionais, observa-se escassez de análises que articulem tais evidências às bases legais e às obrigações do Estado brasileiro.

Essas bases compreendem a literatura normativa, constituída por leis, decretos, políticas públicas e regulamentos que estabelecem direitos e deveres relacionados à proteção da pessoa idosa, bem como a literatura jurisprudencial, formada pelo conjunto de decisões judiciais que interpretam e aplicam tais normas em casos concretos, especialmente no que se refere à responsabilização objetiva do Estado por omissões e falhas na garantia de ambientes públicos seguros⁵.

No plano jurídico, o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) estabelece o dever do Estado de assegurar a proteção à vida, à saúde e à dignidade da pessoa idosa por meio de políticas públicas. Esse dever vincula-se à responsabilidade civil objetiva do Estado, prevista no art. 37, §6º da Constituição Federal de 1988, baseada na teoria do risco administrativo⁶. É importante mencionar que essa disciplina legal foi atualizada pela Lei nº 14.423, de 22 de julho de 2022, que promoveu alterações no Estatuto da Pessoa Idosa para reforçar dispositivos relacionados à proteção e à garantia de direitos da pessoa idosa, fortalecendo o arcabouço normativo de proteção e abrindo espaço para maior responsabilização institucional⁷. No entanto, a efetivação dessas diretrizes, em termos de prevenção ambiental de quedas e de responsabilização em casos de omissão institucional, ainda carece de sistematização e de avaliação crítica na literatura nacional.

Dessa forma, evidencia-se a necessidade de articular conhecimentos epidemiológicos, legais e de políticas públicas para compreender, de forma abrangente, como e em que medida o Estado brasileiro responde às quedas de pessoas idosas em vias e em instituições públicas. Tal abordagem é essencial para qualificar a prática de enfermagem na Atenção à Saúde da Pessoa Idosa, especialmente na identificação de riscos, na implementação de ações preventivas de quedas e no cuidado seguro e integral, além de subsidiar a identificação de lacunas normativas e a proposição de recomendações que fortaleçam a proteção dos direitos dessa população em um contexto de envelhecimento demográfico acelerado.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo é mapear evidências científicas e jurídicas sobre as responsabilidades do Estado decorrentes de quedas de pessoas idosas em vias e instituições públicas, contribuindo para o aprofundamento do debate jurídico-sanitário e para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à segurança e à proteção da população idosa.

2. Método

Trata-se de um protocolo de revisão de escopo elaborado seguindo os preceitos propostos pelo Joanna Briggs Institute (JBI) para Scoping Reviews⁸. Seus achados utilizarão o checklist Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR)⁹. O protocolo foi registrado na Open Science Framework (<https://doi.org/10.17605/OSF.IO/46ACR>).

2.1 Questão de pesquisa

Para a construção da questão condutora deste estudo, foi utilizado o mnemônico PCC que representa um acrônimo para: População (Idoso), Conceito (Responsabilidade civil e Jurisprudência) e Contexto (Ambiente construído e Acidentes por quedas). A partir destes componentes, delineou-se a seguinte pergunta de pesquisa: “O que a literatura normativa, jurisprudencial e científica revela sobre a responsabilidade do Estado em casos de quedas de pessoas idosas em vias públicas e em instituições públicas?”

2.2 Critérios de elegibilidade

A Tabela 1 apresenta o delineamento dos critérios de inclusão e exclusão estabelecidos com base na estratégia PCC (População, Conceito, Contexto), que orientam a seleção dos estudos a serem considerados na revisão de escopo.

Tabela 1. Critérios de elegibilidade dos estudos, conforme a estratégia PCC utilizada. Recife, PE, Brasil, 2025

PCC	Inclusão	Exclusão
População	Estudos que abordem pessoas com 65 anos ou mais.	Estudos que abordem exclusivamente adultos ou populações mistas, sem análise estratificada por idade.
Conceito	Estudos que retratam a obrigação do Estado de reparar danos injustamente causados a outrem, bem como a aplicação dos princípios da lei e da justiça à saúde e à medicina.	Estudos que tratem de quedas apenas sob a perspectiva clínica, assistencial ou epidemiológica, sem interface com a responsabilidade civil, com aspectos legais ou jurídicos.
Contexto	Estudos que investiguem os elementos físicos do ambiente construído em espaços públicos, como vias e instituições públicas, produzidos pelo ser humano (ex.: ruas, calçadas, prédios e demais infraestruturas), que possam estar associados a quedas por escorregões ou tropeços e resultar em lesões. Esses ambientes influenciam o nível de atividade física das pessoas e podem impactar diretamente a saúde da população, especialmente da pessoa idosa.	Estudos que não especifiquem o local de ocorrência das quedas nem o vínculo do ambiente com o poder público.

2.3 Tipos de fontes de evidências

Serão considerados os estudos que apresentem quaisquer delineamentos metodológicos desde que respondam à questão de pesquisa. Serão utilizadas as bases de dados: National Library of Medicine and National Institutes of Health (Medline/PubMed), Scopus, Web of Science, Cumulative Index to Nursing and Allied Health Literature (CINAHL-EBSCO), Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS). As bases serão acessadas por meio do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), via Comunidade Acadêmica Federada (CAFe) disponibilizada pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Serão consideradas buscas adicionais: a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), a ProQuest Dissertations and Theses, o Google Scholar e a consulta às referências dos estudos primários.

A inclusão dessas fontes decorre da natureza interdisciplinar do objeto de estudo, que abrange produção científica indexada e documentos governamentais, legislações, diretrizes, dissertações, teses e decisões jurisprudenciais potencialmente relevantes para a análise da temática. Serão registrados os termos empregados, os limites aplicados, as datas de realização das buscas e o número de documentos recuperados e selecionados, assegurando rastreabilidade, transparência e reprodutibilidade metodológica.

2.4 Estratégia de busca

A estratégia de busca foi elaborada com base na combinação de descritores controlados, conforme registrados nas plataformas: Descritores em Ciências da Saúde (DeCS) e Medical Subject Headings (MeSH), incluindo seus respectivos sinônimos. Esses termos foram integrados por meio dos operadores booleanos AND e OR e ajustados conforme as especificidades de cada base de dados consultada (Tabela 2). Serão incluídos na revisão estudos em quaisquer idiomas, bem como fontes de literatura cinzenta, e não haverá limite temporal.

Tabela 2. Estratégias de busca em bases de dados e retorno numérico obtido. Recife, PE, Brasil, 2025

Base de dados	Data de execução da busca	Estratégia de busca por base de dados	Resultados obtidos (n)
MEDLINE/ PubMed (via National Library of Medicine)	P AND C AND C = 16/12/2025	((("Aged"[Mesh]) OR ((Elderly[Title/Abstract]))) AND (((("Insurance, Liability"[Mesh]) OR ((Liability Insurance[Title/Abstract]) OR (No-Fault Insurance[Title/Abstract]) OR (Insurance, No-Fault[Title/Abstract]) OR (No Fault Insurance[Title/Abstract])))) AND ("Jurisprudence"[Mesh]) OR ((Legal Aspects[Title/Abstract]) OR (Aspect, Legal[Title/Abstract]) OR (Aspects, Legal[Title/Abstract]) OR (Legal Aspect[Title/Abstract]) OR (Law[Title/Abstract]) OR (Laws[Title/Abstract]) OR (Litigation[Title/Abstract]) OR (Litigations[Title/Abstract]) OR (Medical Jurisprudence[Title/Abstract]) OR (Jurisprudence, Medical[Title/Abstract]) OR (Legal Obligations[Title/Abstract]) OR (Legal Obligation[Title/Abstract]) OR (Obligation, Legal[Title/Abstract]) OR (Obligations, Legal[Title/Abstract]) OR (State Interest[Title/Abstract]) OR (Interests, State[Title/Abstract]) OR (Interest, State[Title/Abstract]) OR (State Interests[Title/Abstract]) OR (Court Decision[Title/Abstract]) OR (Court Decisions[Title/Abstract]) OR (Decision, Court[Title/Abstract]) OR (Decisions, Court[Title/Abstract]) OR (Constitutional Law[Title/Abstract]) OR (Constitutional Laws[Title/Abstract]) OR (Law, Constitutional[Title/Abstract]) OR (Laws, Constitutional[Title/Abstract]) OR (Legal Status[Title/Abstract]) OR (Status, Legal[Title/Abstract])))) AND (((("Built Environment"[Mesh]) OR ((Built Environments[Title/Abstract]) AND ("Accidental Falls"[Mesh]) OR ((Falls, Accidental[Title/Abstract]) OR (Accidental Fall[Title/Abstract]) OR (Fall, Accidental[Title/Abstract]) OR (Falling[Title/Abstract]) OR (Falls[Title/Abstract]) OR (Slip[Title/Abstract] AND Fall[Title/Abstract]) OR (Fall[Title/Abstract] AND Slip[Title/Abstract]))))	95 artigos
SCOPUS	P AND C AND C = 16/12/2025	ALL ("Aged") AND ALL ("Insurance, Liability") OR ALL ("Jurisprudence") AND ALL ("Built Environment") OR ALL ("Accidental Falls")	88 artigos
LILACS/BVS	P AND C AND C = 16/12/2025	((Aged)) AND ((Insurance, Liability)) OR ((Jurisprudence)) AND ((Built Environment)) OR ((Accidental Falls))	342 artigos
Web of Science (WoS)	P AND C AND C = 02/10/2025	Aged (Title) and Damage Liability (Title) or Jurisprudence (All Fields) and Built Environment (Title) or Accidental Falls (Title)	187 artigos
Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)	P AND C AND C = 17/12/2025	"(Todos os campos:Idoso E Todos os campos:Responsabilidade civil ou Jurisprudência E Todos os campos:Ambiente construído ou Acidentes por quedas)"	0 artigos
ProQuest Dissertations and Theses	P AND C AND C = 17/12/2025	"Aged" AND "Insurance, Liability" OR "Jurisprudence" AND "Built Environment" OR "Accidental Falls" Dissertations & Theses	169 artigos
Google Scholar	P AND C AND C = 17/12/2025	"Aged" AND "Insurance, Liability" OR "Jurisprudence" AND "Built Environment" OR "Accidental Falls"	559 artigos

2.5 Seleção dos estudos

Nesta etapa, os operadores de mascaramento ou truncamento, bem como os filtros nas bases de dados, não serão aplicados. Após a realização da busca, os arquivos encontrados serão inseridos no software EndNote (Clarivate Analytics, EUA)⁹, versão online, para identificação e exclusão das referências bibliográficas duplicadas obtidas em diferentes fontes de dados.

Posteriormente serão transferidos para o software Rayyan (Qatar Computing Research Institute, Doha, Qatar), que auxiliará no cegamento dos revisores, na identificação de duplicatas remanescentes, na análise, seleção e exclusão de artigos.

Primeiro, haverá uma pré-seleção dos estudos por meio da leitura do título e do resumo, a fim de avaliar a concordância com os critérios de elegibilidade estabelecidos e com a pergunta de pesquisa. Os artigos pré-selecionados serão lidos na íntegra e suas referências serão avaliadas, com o objetivo de incluir novos estudos não identificados na pesquisa inicial. Esta avaliação será realizada por dois revisores independentes; caso haja discordância quanto à escolha das referências entre os revisores, um terceiro revisor será consultado.

Estudos provenientes da literatura cinzenta terão a mesma dinâmica padronizada para análise do conteúdo publicado (peer review). Os resultados de busca e processo de inclusão serão explanados ao final da revisão de escopo e apresentados com base no fluxograma adaptado do Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-analysis (PRISMA).

2.6 Extração dos dados

A coleta de dados dos estudos escolhidos será realizada por meio de um instrumento adaptado do modelo sugerido no manual do JBI. O instrumento para mapeamento descritivo das variáveis do estudo será construído no Microsoft Office Excel, em formato de tabela, com as seguintes variáveis, inicialmente: Título, ano, país, autores, categoria profissional dos autores, delineamento do estudo, objetivos, nível de evidência do estudo, resultados e conclusão (Tabela 3). A tabela será preenchido pelos dois revisores principais, de forma independente, em conformidade com os objetivos e a questão da revisão.

Tabela 3. Extração dos dados dos estudos selecionados. Recife, PE, Brasil, 2025

Identificação do estudo					
Título	Autores/Categoria profissional	Ano/País/Idioma	Objetivos	Delineamento	Nível de evidência
Participantes					
Tamanho da amostra			Local de estudo		
Principais resultados e conclusões					

O formulário poderá ser revisado e ajustado, caso surja a necessidade de incluir informações adicionais não contempladas inicialmente, conforme o Tabela 2. Quaisquer alterações serão realizadas posteriormente à scoping review.

2.7 Análise e apresentação dos dados

Os resultados serão apresentados de maneira descritiva visando responder às questões de pesquisa desta revisão e os estudos selecionados para compor a revisão de escopo serão apresentados por figura conforme o Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses, junto de um processo narrativo dos achados.

3. Resultados esperados

Os resultados da presente revisão de escopo serão apresentados de forma descritiva e narrativa, em conformidade com as recomendações do JBI para esse tipo de delineamento. O processo de identificação, triagem e inclusão dos estudos será apresentado por meio de um fluxograma elaborado segundo as diretrizes do PRISMA-ScR, discriminando as fontes consultadas, os registros identificados, os excluídos, com respectivas justificativas, e os estudos incluídos na síntese final. As evidências incluídas nessa revisão serão sistematizadas em uma tabela de extração de dados, e a síntese narrativa integrará os dados mapeados, agrupando-os conforme as questões de pesquisa desta revisão.

Além disso, espera-se que a revisão possibilite o mapeamento abrangente das evidências disponíveis sobre os fundamentos epidemiológicos, legais, normativos e jurisprudenciais que sustentam a responsabilidade estatal na prevenção de quedas de pessoas idosas em espaços públicos.

Adicionalmente, pretende-se identificar lacunas do conhecimento científico sobre a temática, fornecer subsídios para o fortalecimento de políticas públicas de prevenção de quedas e contribuir para a prática da enfermagem no âmbito da promoção da saúde, da prevenção de agravos e da defesa dos direitos da pessoa idosa.

4. Conclusão

O presente protocolo foi desenvolvido com o objetivo de orientar a condução de uma revisão de escopo acerca da responsabilidade do Estado diante da queda de pessoas idosas em espaços públicos, em conformidade com as recomendações metodológicas do JBI e com as diretrizes do PRISMA-ScR, assegurando rigor, transparência e reprodutibilidade em todas as etapas do processo.

Ao mapear e sintetizar evidências de natureza científica, normativa e jurisprudencial, essa revisão tem potencial para contribuir para a compreensão multidimensional do problema, subsidiando tanto a elaboração de políticas públicas de segurança e de acessibilidade urbana quanto a fundamentação de ações de enfermagem voltadas à promoção da saúde e à proteção dos direitos da pessoa idosa. A publicação prévia deste protocolo reforça o compromisso com a ciência aberta e com a prevenção de duplicação de esforços na produção científica.

Agradecimentos

As autoras agradecem às instituições públicas e bases de dados científicas que disponibilizaram informações e documentos legais utilizados na elaboração deste estudo.

Contribuições das autoras

As autoras declararam ter feito contribuições substanciais ao trabalho em termos da concepção ou desenho da pesquisa; da aquisição, análise ou interpretação de dados para o trabalho; e da redação ou revisão crítica de conteúdo intelectual relevante. Todas as autoras aprovaram a versão final a ser publicada e concordaram em assumir a responsabilidade pública por todos os aspectos do estudo.

Conflitos de interesses

Nenhum conflito financeiro, legal ou político envolvendo terceiros (governo, empresas e fundações privadas, etc.) foi declarado para nenhum aspecto do trabalho submetido (incluindo, mas não se limitando a subvenções e financiamentos, participação em conselho consultivo, desenho de estudo, preparação de manuscrito, análise estatística, etc.).

Indexadores

A Revista *Enfermagem Contemporânea* é indexada no [DOAJ](#) e [EBSCO](#).



Referências

1. World Health Organization. World report on ageing and health [Internet]. Geneva: WHO; 2015. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565042/>
2. Mao A, Su J, Ren M, Chen S, Zhang H. Risk prediction models for falls in hospitalized older patients: a systematic review and meta-analysis. *BMC Geriatr*. 2025;25:29. <https://doi.org/10.1186/s12877-025-05688-0>
3. Zhu RTL, Zuo JJ, Li KJ, Lam FMH, Wong AYL, Yang L, et al. Association of lower-limb strength with different fall histories or prospective falls in community-dwelling older people: a systematic review and meta-analysis. *BMC Geriatr*. 2025;25:83. <https://doi.org/10.1186/s12877-025-05685-3>
4. Peters MDJ, Marnie C, Tricco AC, Pollock D, Munn Z, Alexander L, et al. Updated methodological guidance for the conduct of scoping reviews. *JBI Evid Synth*. 2020;18(10):2119-26. <https://doi.org/10.11124/JBIES-20-00167>

5. Hu Z, Jiang S, Xin X, Niu X, Chen S, Gu J. Diagnostic accuracy of fall risk screening tools in older individuals: a systematic review with bivariate random-effects meta-analysis. J Am Med Dir Assoc. 2025;26(12):105943. <https://doi.org/10.1016/j.jamda.2025.105943>

6. Presidência da República (Brasil). Lei nº 10.741, de 1 out. 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. [Internet]. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm

7. Presidência da República (Brasil). Lei nº 14.423, de 22 jul. 2022. Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. [Internet]. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14423.htm

8. Tricco AC, Lillie E, Zarin W, O'Brien KK, Colquhoun H, Levac D, et al. PRISMA extension for scoping reviews (PRISMA-ScR): checklist and explanation. Ann Intern Med. 2018;169(7):467-73. <https://doi.org/10.7326/M18-0850>

9. Mendes KDS, Silveira RCCP, Galvão CM. Uso de gerenciador de referências bibliográficas na seleção dos estudos primários em revisão integrativa. Texto Contexto Enferm. 2019;28:e20170204. <https://doi.org/10.1590/1980-265X-TCE-2017-0204>