

**MEDIDAS DE EMERGÊNCIA E SAÚDE PÚBLICA EM CRISE: COMO AS
NORMAS DO MUNICÍPIO DO RECIFE SOBRE O USO DA MÁSCARA FACIAL
FORAM MODIFICADAS AO LONGO DO ESTADO DE CALAMIDADE
PÚBLICA PROVOCADO PELO COVID-19?**

*EMERGENCY MEASURES AND PUBLIC HEALTH IN CRISIS: HOW HAVE THE
LAWS OF MUNICIPALITY OF RECIFE ON THE USE OF FACIAL MASKS BEEN
CHANGED THROUGHOUT COVID-19'S PUBLIC CALAMITY?*

**Renan Francelino da Silva¹
Márcio Cordeiro de Melo Júnior²
José Mário Wanderley Gomes Neto³**

RESUMO: Como as normas do município do Recife sobre o uso da máscara facial foram modificadas ao longo do Estado de Calamidade Pública de Importância Internacional provocado pelo COVID-19? A literatura sobre processo decisório em matéria de conflitos federativos em tempos de crise sanitária aponta para um padrão de comportamento judicial, no qual o STF, tem ao longo dos últimos anos, afirmado o protagonismo dos Governadores e Prefeitos em matéria de saúde pública, em detrimento dos interesses dos demais entes federativos (União e Distrito Federal). Como essa circunstância excepcional de calamidade pública de importância internacional afetou a estratégia do Recife/PE quanto ao enfrentamento da pandemia do COVID-19? Este artigo pretende analisar qualitativamente, por meio de estudo de caso, a decisão colegiada da ADPF 672 MC-REF/DF, a fim de compreender como elas influenciaram na estratégia do uso da máscara facial em resposta ao COVID-19 e no processo decisório sobre conflitos federativos em tempos de crise sanitária. Conclui-se que há uma influência dessa circunstância excepcional na trajetória legislativa do ente municipal ao longo dessa crise sanitária e que, no que tange ao uso da máscara, há uma discrepância entre a estratégia utilizada pelo município do Recife, pelo Estado de Pernambuco e pela União.

Palavras-chave: Máscara facial; processo decisório; federalismo; COVID-19.

ABSTRACT: How have the laws of Municipality of Recife on the use of facial masks

¹ Bacharel e Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP); e-mail: renan.fs@outlook.com.br; Lattes: 6547830112603497; 0000-0003-3272-0566

² Graduando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP); e-mail: marciocordeiro23@gmail.com; Lattes: 1859733154160546; ORCID: 0000-0002-1411-1604

³ Doutor em Ciência Política e Mestre em Direito pela UFPE. Professor no PPGD da UNICAP; e-mail: jose.gomes@unicap.br; Lattes: 8519132753277329; ORCID: 0000-0002-4003-856X

been changed throughout COVID-19's Public Calamity? The literature on decision-making in matters of federal conflicts in the time of sanitary crisis points to a behavioral pattern, in which the Supremo Court has, over the last years, affirmed the protagonism of Governors and Mayors in facing in matters of public health, to the detriment of the interests of other federative entities (the Union and Federal District). How has this situation of epidemiological calamity affected the decision-making strategies of the Municipality of Recife regarding the facing Coronavirus? This article is dedicated to the qualitative analysis of the collegiate decision ADPF 672 MC-REF/DF, through a case study, with the purpose of understanding how such exceptional circumstances of sanitary calamity influenced the use of facial masks's strategy in that municipality and the court's decision-making process on federal conflicts. It was concluded that such exceptional circumstance influenced the legislative trajectory of municipal government throughout such sanitary calamity and, regarding the use of facial mask, there is no inconsistency between the strategy applied by the municipality, the State of Pernambuco, and the Union.

Key-words: Facial masks; decision-making process; federalismo; COVID-19.

Sumário: 1. Introdução. 2. Metodologia. 3. COVID-19 E Estado de Calamidade Pública. 4. Mapeando Medidas Excepcionais-Restritivas: Listagem Das Medidas Adotadas Pelo Município Do Recife Entre Janeiro De 2020 E Dezembro De 2021 Sobre O Uso Da Máscara Facial. 5. O Uso Da Máscara Facial E Divergências Entre Os Entes Federativos Sobre A Obrigatoriedade Dessa Medida: Um Estudo De Caso Da Decisão Colegiada ADF 672 Mc-REF/DF. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

No dia 13 de outubro de 2020, o Ministro Alexandre de Moraes levou à apreciação do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) medida cautelar requerida na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 672, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) contra os atos omissivos e comissivos do Poder Executivo Federal, no contexto da crise sanitária pública decorrente da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19). Naquele processo, a CFOAB alegava que a estratégia da Presidência da República estava em contraste com as diretrizes recomendadas pelas autoridades sanitárias de todo o mundo, inclusive do Ministério da Saúde brasileiro.

Em resposta, a União afirmou que o Governo Federal estava adotando todas as providências possíveis para enfrentar o novo Coronavírus, argumento esse justificado pelas 13 (treze) medidas provisórias, 17 (dezessete) decretos e 2 (duas) leis, além de projetos

diversos implementados pela Presidência da República no curso da pandemia do COVID-19.

A divergência narrada gerou um conflito federativo sobre a competência de cada ente para agir face à tão grave e virulenta crise sanitária: de um lado, a União; do outro, Estados e Municípios.

A literatura sobre processo decisório em matéria de conflitos federativos em tempos de crise sanitária aponta para um padrão de comportamento judicial, no qual o STF, tem ao longo dos últimos anos, afirmado o protagonismo dos Governadores em matéria de saúde pública, em detrimento dos interesses dos demais entes federativos (União e Distrito Federal) (GOMES NETO; CARVALHO; BARBOSA, 2020).

Como essa circunstância excepcional de calamidade pública de importância internacional afetou a estratégia de enfrentamento ao novo Coronavírus no âmbito do município do Recife/PE? Este artigo pretende analisar qualitativamente, por meio de estudo de caso, a decisão colegiada da ADPF 672 MC-REF/DF, a fim de compreender como elas influenciaram na estratégia do uso da máscara facial em resposta ao COVID-19 e no processo decisório sobre conflitos federativos em tempos de crise sanitária.

Este artigo divide-se em quatro partes. Inicialmente, descreve-se a metodologia adotada para responder ao problema de pesquisa formulado. Em seguida, apresenta-se um panorama do Estado de Calamidade Pública de Importância Internacional decorrente da pandemia desse vírus e do uso da máscara facial como medida restritiva preventiva de saúde pública. A terceira parte lista as medidas adotadas pelo Município do Recife, entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021, sobre o uso da máscara facial, e pelas entidades a ele vinculadas (União, Estado de Pernambuco). Uma vez expostas essas questões preliminares, analisa-se qualitativamente, por meio de estudo de caso, o acórdão da ADPF-672 MC-REF/DF.

2. METODOLOGIA

Antes de adentrarmos a análise do estudo realizado, é necessário delineá-lo

metodologicamente.

A pesquisa que deu origem a este artigo partiu da seguinte pergunta: como as normas do Município do Recife/PE sobre o uso da máscara facial foram alteradas ao longo do Estado de Calamidade Pública de Importância Internacional decorrente do novo Coronavírus (Sars-CoV-2)?

Com base na proposta do mesmo estudo, elaborou-se a seguinte hipótese: a circunstância excepcional de calamidade sanitária provocada pelo COVID-19 influenciou o planejamento, direção e execução das estratégias das autoridades do município em questão no que tange à adoção de medidas restritivas recomendadas pelo Órgão Mundial da Saúde.

Para responder à pergunta formulada e testar a hipótese acima identificada, desenvolveu-se uma pesquisa empírica-qualitativa, em duas etapas, com o uso da técnica da pesquisa documental e do estudo de caso.

Inicialmente, realizou-se uma análise documental indireta, por ser a mais adequada a conhecer e analisar as espécies normativas. Em primeiro lugar, fez-se um levantamento, através do Portal Legislativo Municipal e do sítio eletrônico do Planalto, das leis e normas editadas pelo município do Recife e pelas entidades federativas ao qual está vinculado (o Estado de Pernambuco e a União) sobre o uso da máscara facial, entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021.

A partir da análise documental, chegou-se ao total de 20 medidas legislativas que preveem o uso da máscara facial individual. Essas medidas foram categorizadas em níveis de entidade federativa (União, Estado e Município) e classificadas de acordo com a espécie normativa analisada. Após esse processo obteve-se: 3 medidas legislativas no âmbito federal, classificadas em: decretos federais (2) e leis federais (1); 16 medidas na esfera Estadual de Pernambuco, classificadas em: decretos estaduais (13), leis ordinárias estaduais (3); e 1 (uma) única espécie normativa em âmbito municipal, classificada apenas em decreto municipal.

Os dados foram colhidos e planilhados em uma tabela principal: Tabela 1 e em Sub-Tabelas vinculadas à primeira: Tabelas 1.A, 1.B e 1.C.

O material coletado a partir da pesquisa documental foi submetido à metodologia qualitativa de estudo de caso, porque é uma ferramenta de pesquisa empírica adequada a analisar o caso a partir do confronto entre a teoria sobre como os agentes institucionais deveriam se comportar no que tange às medidas restritivas em resposta ao COVID-19 (a máscara facial) e as particularidades do caso (o Estado de Calamidade Pública provocado por esse vírus) (YIN, 2005, s.p.; BAUER; GASKELL, 2002, s.p.).

O Estudo de caso baseou-se na análise qualitativa do acórdão da ADPF 672 MC-REF/DF⁴, porque esta decisão representa um marco para o processo decisório sobre conflitos federativos em tempos de crise sanitária (como a do COVID-19).

3. COVID-19 E ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, Hubei, na China (CN), as autoridades de saúde locais identificaram uma manifestação de uma doença de rápida transmissibilidade (*epidemic* ou epidemia) associada às pessoas próximas ao Mercado Atacadista de Frutos do Mar da cidade (SIFUENTES-RODRÍGUEZ; PALACIOS-REYES, 2020, p. 47-53). Tal caso se deu devido a uma série de relatos de casos de pacientes de hospitais locais daquela cidade, que apresentaram sintomas de infecção no sistema respiratório (*pneumonia*), atípica e sem causa identificada (SHE et. al., 2019, s.p.; HUANG et. Al, s.p.; ZHU et. al., 2020, s.p.).

Consequentemente, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou (30.01.2020) Estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

É nesse contexto que os profissionais da área da saúde - em seus vários níveis funcionais - empreenderam estudos epidemiológicos e análises estratégicas em Saúde com

⁴ Visando à viabilidade da pesquisa com base nos recursos disponíveis, recorreu-se apenas a decisão de Referendo da ADPF 672, a qual está disponível para acesso e leitura no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código F71D-7E41-B9EF-1941 e senha D587-ACF6-51FF-9B37.

o objetivo de auxiliar no combate ao COVID-19.

Um mês após, o Ministério da Saúde Brasileiro (MSB), declarou (03.02.2020), por meio da Portaria nº 188/GM/MS, o expediente de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da transmissão de uma epidemia causada pela enfermidade infecciosa respiratória provocada pelo vírus de Síndrome Respiratória Aguda Grave 2 [(Sars-CoV-2), COVID-19 ou, como ficou conhecido no Brasil, novo Coronavírus] (OPAS, 2020).

Tal expediente levou o esse órgão a criar o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) - enquanto um mecanismo nacional de gestão coordenada de resposta à virulenta crise sanitária nacional, sob a responsabilidade da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS-MS) - ao qual compete, dentre outras finalidades, planejar, organizar, coordenar e controlar as medidas a serem empregadas durante a ESPIN, nos termos das diretrizes fixadas pelo Ministro de Estado da Saúde e manter os cidadãos informados sobre a ESPIN.

Devido à alta taxa de transmissão do COVID-19 e o conseqüente crescimento exponencial de casos e óbitos em outras partes do mundo, a OMS alterou (11.03.2020) a classificação da doença infecciosa provocada pelo vírus em questão (PEREIRA et. al., 2021, s.p.). Com efeito, a enfermidade causada pelo vírus que era caracterizada como epidemia (*epidemic*) tornou-se uma pandemia (*pandemic*) (OPAS, 2020, s.p.).

Com o objetivo de achatar a curva epidemiológica do COVID-10 e de frear a sua exponencial transmissão, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS, 2020, s.p.) e a OMS recomendaram medidas preventivas e de controle do novo Coronavírus como: isolamento social, distanciamento social, quarentena e o uso da máscara.

Esse quadro de emergência sanitária de importância internacional levou as autoridades brasileiras - dentre os seus níveis federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) - a paulatinamente criarem, planejarem e executarem, medidas de combate e prevenção ao novo Coronavírus que seguissem as diretrizes recomendadas pelos órgãos mundiais da saúde.

Essa crise gerou uma intensa e vasta legislatura federal, estadual e municipal, referente ao assunto, a qual conta com leis, decretos e portarias editadas nos vários níveis federativos (MAIA FILHO, 2022, p. 180). Porém, essas medidas foram definidas e executadas de forma descoordenada e uniforme, o que criou um cenário de divergências entre as entidades federativas - que abriu um fértil campo para o surgimento de conflitos de natureza política judicializáveis (GOMES NETO; CARVALHO; BARBOSA (2020, p. 202).

4. MAPEANDO MEDIDAS EXCEPCIONAIS-RESTRITIVAS: LISTAGEM DAS MEDIDAS ADOTADAS PELO MUNICÍPIO DO RECIFE ENTRE JANEIRO DE 2020 E DEZEMBRO DE 2021 SOBRE O USO DA MÁSCARA FACIAL

O quadro de emergência sanitária de importância internacional provocada pelo COVID-19 levou as autoridades brasileiras - dentre os seus níveis federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) - a paulatinamente criarem, planejarem⁵ e executarem, medidas para enfrentar o vírus em questão e proteger os seus cidadãos de sua alta transmissibilidade.

Como as normas do Município do Recife/PE foram alteradas ao longo do Estado de Calamidade Pública de Importância Internacional decorrente do novo Coronavírus (Sars-CoV-2)?

Para responder a essa pergunta, localizou-se e analisou-se as espécies normativas sancionadas pelas autoridades do Chefe do Executivo Federal, Estadual de Pernambuco e Municipal do Recife, que dispõe sobre o uso da máscara facial.

Os dados colhidos foram inseridos na Tabela 01 (conforme **Tabela 1 - Leis e Decretos em resposta ao novo Coronavírus (COVID-19), distribuídos em entidades**

⁵ O crítico quadro epidemiológico no país evidencia a necessidade do desenvolvimento de pesquisas de estudo de caso-controle de base populacional (Population-Based Case-Control Study). Este tipo de estudo - que vem sendo desenvolvido na área de epidemiologia ao longo das décadas serve como uma ferramenta estatística de pesquisa que permite observar e analisar estatisticamente os impactos decorrentes de quadros epidemiológicos (como o do COVID-19) na sociedade (BRESLOW, 1996; GAIL, 2014; BORGAN et. al., 2018).

federativas). A primeira coluna indica a espécie legislativa pesquisada. A segunda coluna identifica o número de registro de tal espécie normativa. A terceira coluna mostra a data em que tal medida foi sancionada pela autoridade competente. A quarta coluna indica a autoridade que sancionou a respectiva medida. A quinta e última coluna apresenta o texto legal da medida legislativa pesquisada.

Para uma visão específica e segmentada, dividiu-se essas espécies normativas em três sub-Tabelas: Tabela 1.A, 1.B e 1.C, de acordo com o ente por ela responsável: a União (**Tabela 1.A - Leis e Decretos federais em resposta ao COVID-19**), o Estado de Pernambuco (**Tabela 1.B - Leis e Decretos Estaduais Pernambucanos em resposta ao COVID-19**) e o Município do Recife (**Tabela 1.C - Leis e Decretos Municipais do Recife em resposta ao COVID-19**).

Com base no objeto presente no problema de pesquisa proposto [o uso (obrigatório) da máscara facial], criou-se uma legenda colorida para indicar a Previsão (P) e o Status (S) de cada espécie normativa pesquisada: Quadro 01 (de acordo com o **Quadro 1 - Legenda em cores para visualizar a Previsão e Status das Medidas federais, estaduais pernambucanas e municipais do Recife**).

Utilizam-se estas cores e letras para indicar se:

Cor verde: há alguma previsão do uso obrigatório da máscara facial (p);

Cor branca: a espécie normativa é silente quanto ao uso da máscara facial (S);

Cor laranja: o uso da máscara é obrigatório ou facultativo (O ou F);

Cor verde escuro: a espécie normativa pesquisada ainda está em vigor (V);

Cor vermelha: a espécie legislativa foi revogada (r);

Cor amarela: a espécie normativa foi alterada (A).

	PREVISÃO				STATUS	
previsão	Silente	Não previsão ou Facultativo		EM VIGOR	REVOGADO(A)	ALTERADO(A)

Quadro 1 - Legenda em cores para visualizar a Previsão e Status das Medidas federais, estaduais pernambucanas e municipais do Recife

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa.

A pandemia do novo Coronavírus promoveu um chamado à e de solidariedade e responsabilidade coletiva global e uma corrida para frear o constante estágio evolutivo epidemiológico daquele vírus no mundo (BRITO; BARROS, 2020). Com base nesse quadro, o Secretário-Geral da ONU, António Guterres proferiu discurso sobre o novo Coronavírus o qual apontava para ações para evitar os impactos provocados pela pandemia do COVID-19 na saúde, na sociedade e na economia global; e para orientações às nações sobre a recuperação desta crise pela qual todo o mundo estava passando (ONU, 2020).

É nesse cenário que o Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, sanciona a Lei Nº 13.979/2020 (Lei Nº 13. 979, de 6 de fevereiro de 2020) para dispor sobre medidas que as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, como o isolamento (art. 3º, I), a quarentena (art. 3º, II), e o desenvolvimento de estudo investigativo epidemiológico (art. 3º, IV).

Um dos pontos que merecem destaque, é o parágrafo primeiro do artigo 3º da Lei em comento. Tal dispositivo normativo dispunha que as medidas mencionadas e outras reconhecidas somente poderiam ser determinadas de acordo com evidências científicas e em análises estratégicas em saúde e que deveriam ser limitadas no tempo e no território de um modo a promover e preservar a saúde pública.

No mesmo sentido daquela Lei Federal, o Senado Federal reconhece (20.03.2020) o Estado de Calamidade Pública de Importância Internacional decorrente decorrente do Novo Coronavírus [COVID-19 (DLG 06/2020 - Decreto Legislativo nº 6 de 20 de mar. 2020), e institui a Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, para acompanhar os efeitos fiscais, orçamentários e financeiros relativos à tal virulenta crise sanitária (art. 2º).

Diante desse contexto, os profissionais da área da saúde - em seus vários níveis funcionais - empreenderam estudos epidemiológicos e análises estratégicas em Saúde com o objetivo de auxiliar no combate ao COVID-19.

Garcia e Duarte (2020) indicaram a importância da restrição das interações sociais (a quarentena e o isolamento, por exemplo) como uma das medidas sanitárias para a redução do impacto do contágio por COVID-19 frente à elevada taxa de transmissão do agente causador. Kraemer e colaboradores (2020) identificaram, por meio de um modelo empírico quantitativo, que medidas de limitação de mobilidade social mostraram-se eficientes no controle da distribuição espacial da contaminação por Covid-19, na China; e na redução da taxa de contaminação pelo vírus. Fowler e colaboradores (2020) encontraram evidências empíricas da existência de correlação entre a efetivação das campanhas “stay at home” (fiquem em casa) e a redução das taxas de contaminação e de fatalidades, ambas relacionadas à infecção respiratória por Covid-19. Gonçalves e colaboradores (2020, p. 14) apresentam o primeiro estudo de estudo populacional de caso-controlado envolvendo a pandemia do COVID-19 no Brasil, no qual constatou-se que o distanciamento e uso da máscara facial são as principais medidas que protegem as pessoas do novo Coronavírus, sobretudo quando estas estão fora de casa.

Acompanhando essas evidências, o Governo Federal estabeleceu uma série de medidas temporárias e excepcionais destinadas ao enfrentamento do novo Coronavírus. Dentre elas, estão: o isolamento (art. 3º, I), a quarentena (art. 3º, II), os exames médicos (art. 3º, III, a), os testes laboratoriais (art. 3º, III, b), a coleta de amostras clínicas (art. 3º, III, c), a vacina e outras medidas profiláticas (art. 3º, III, d), os tratamentos específicos para o novo Coronavírus (art. 3º, III), a restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de entrada e saída do País (art. 3º, VI, a) e locomoção interestadual e intermunicipal (art. 3º, VI, b).

O uso dessas medidas gerou a necessidade de novos estudos sobre o COVID-19. É nesse cenário que especialistas da área de saúde — em seus vários campos de atividade — apresentaram novas pesquisas sobre outras medidas preventivas de transmissão e contágio do mesmo vírus, incluindo o uso da máscara facial (de tecido, cirúrgica, N-95, PFF2, caseira ou artesanal, dentre outras).

Com base nas evidências sobre a eficácia do uso da máscara no cenário pandêmico

do COVID-19, o Governo Federal promulga a Lei 14.019/2020 (Lei Nº 14.019, DE 2 JULHO DE 2020) para dispor sobre uso obrigatório desse item como medida sanitária destinada ao enfrentamento do mesmo vírus. Tal Lei alterou a Lei Nº 13.979/2020, acrescentando o artigo 3º-A: “É obrigatório manter boca e nariz cobertos por máscara de proteção individual, conforme a legislação sanitária e na forma de regulamentação estabelecida pelo Poder Executivo federal, para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos coletivos”.

Esse conjunto de medidas indicam que o Estado Brasileiro adotou o uso obrigatório da máscara facial individual como medida preventiva e de controle do vírus, de acordo com as diretrizes recomendadas pela OPAS e OMS à luz das análises estratégicas em Saúde e das evidências científicas sobre a eficácia do uso da máscara contra a pandemia do COVID-19 no mundo.

Esse trajeto pode ser acompanhado a partir da Tabela 1-A, que lista as medidas adotadas pelo Poder Executivo Federal em resposta ao COVID-19:

PREVISÃO (P) e STATUS (S) DA MEDIDA	MEDIDA LEGISLATIVA	TEXTO LEGAL
S; A	LEI FEDERAL nº 13.979, 6 de fev. 2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
S; V	DECRETO FEDERAL Nº 06, 18 de mar. 2020	Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.
p; O; V	LEI FEDERAL Nº 14.019, 2 de jul., 2020	Art. 3º-A. É obrigatório manter boca e nariz cobertos por máscara de proteção individual, conforme a legislação sanitária e na forma de regulamentação estabelecida pelo Poder Executivo federal, para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos coletivos [...]

Tabela 1 - Leis e Decretos em resposta ao novo Coronavírus (COVID-19), distribuídos em entidades federativas

Tabela 1.A - Leis e Decretos federais em resposta ao COVID-19

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa

A pandemia do novo Coronavírus surtiu efeitos em todo o território brasileiro, o que levou os demais entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) a disporem sobre medidas restritivas de enfrentamento a tal vírus, dentre elas, o uso da máscara facial em estabelecimentos e vias públicos e privados acessíveis à sociedade e em transportes públicos e coletivos.

Acompanhando a estratégia da União em resposta à tal pandemia, o Estado de Pernambuco editou decretos e leis que dispuseram sobre medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, em consonância a Lei Federal Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

No que tange à máscara facial, porém, o Estado de Pernambuco adotou uma estratégia diferente daquela utilizada pelo Poder Executivo Federal.

À luz das evidências sobre a eficácia do uso da máscara no cenário pandêmico do COVID-19, este ente estabeleceu, de um modo confuso⁶, a partir do dia 23 de abril de 2020, através do Decreto de nº 48.969, a obrigatoriedade do uso de máscara para o exercício de atividade essencial, no período de enfrentamento da mesma crise sanitária decorrente da pandemia do COVID-19.

Excepcionalmente, o Estado dispensou, através da Lei Ordinária Estadual de nº 17.141, de 1 de janeiro de 2021, da obrigatoriedade da Lei as pessoas a) com transtorno do espectro autista, com deficiência intelectual, com deficiências sensoriais ou com quaisquer outras deficiências, comprovadas por laudo médico, ou com b) três anos de idade; sob a justificativa de que essas debilidades poderiam impedir o uso adequado da máscara.

A Tabela 1-B apresenta a listagem das leis e decretos editadas pelo Estado de Pernambuco entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021.

⁶ A Ementa da Lei diz que o uso é obrigatório. Entretanto, o *caput* do Art. 1º da mesma lei informa que o uso da máscara é recomendado, no território do Estado de Pernambuco, em especial pelas pessoas que precisem sair de casa e circular pelas vias públicas para exercer atividades ou adquirir produtos essenciais.

PREVISÃO (P) e STATUS (S) DA MEDIDA	MED. LEG.	TEXTO LEGAL
S-; R	DECRETO ESTADUAL Nº 48.809, de 14 de mar. 2020	Regulamenta, no Estado de Pernambuco, medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, conforme previsto na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
S-; A	DECRETO ESTADUAL Nº 48.833, de 20 de mar. 2020.	Declara situação anormal, caracterizada como “Estado de Calamidade Pública”, no âmbito do Estado de Pernambuco, em virtude da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
p; F; r	DECRETO ESTADUAL Nº 48.969, de 23 de abr. 2020	Estabelece a obrigatoriedade do uso de máscara para o exercício de atividade essencial no período de enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Art. 1º Fica recomendado o uso de máscara, mesmo que artesanal, pela população em geral, no território do Estado de Pernambuco, notadamente pelas pessoas que tenham de sair de casa e circular pelas vias públicas para exercer atividades ou adquirir produtos ou serviços essenciais, inclusive quando se utilizem do transporte público.
p; O; r	DECRETO ESTADUAL Nº 49.055, de 31 de mai. 2020	Art. 2º Permanece obrigatório, em todo território do Estado de Pernambuco, o uso de máscara, mesmo que artesanal, pelas pessoas que tenham de sair de casa e circular em vias públicas para exercer atividades ou adquirir produtos ou serviços essenciais.
p; O; A	LEI ESTADUAL Nº 16.918, 18 de jun. 2020	Art. 1º É obrigatória no Estado de Pernambuco a utilização de máscaras de proteção em espaços públicos enquanto durar o "Estado de Calamidade Pública", conforme Decreto do Poder Executivo de nº 48.833, de 20 de março de 2020.
p; O; V	DECRETO ESTADUAL Nº 49.252, de 31 de jul. 2020	Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 16.918, de 18 de junho de 2020, que dispõe, no âmbito do Estado de Pernambuco, sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras nos espaços que indica durante o período da pandemia causada pela Covid-19.
p; O/F; A; V	LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 17.141, 1 de jan. 2021	Art. 1º-A. Ficam excepcionalmente dispensadas da obrigatoriedade de que trata esta Lei as pessoas com transtorno do espectro autista, com deficiência intelectual, com deficiências sensoriais ou com quaisquer outras deficiências que as impeçam de fazer o uso adequado de máscara de proteção facial, conforme declaração médica, que poderá ser obtida por meio digital, bem como no caso de crianças com menos de 3 (três) anos de idade
p; O; r	DECRETO ESTADUAL Nº 50.346, 1 mar. 2021	Art. 2º Permanece obrigatório, em todo território do Estado de Pernambuco, o uso de máscaras pelas pessoas, mesmo que artesanais, nos espaços de acesso aberto ao público, incluídos os bens de uso comum da população, vias públicas,

		no interior dos órgãos públicos, nos estabelecimentos privados e nos veículos públicos e particulares, inclusive ônibus e táxis
p; O; r	DECRETO ESTADUAL Nº 50.433, 15 de mar. 2021	Art. 4º Permanece obrigatório, em todo território do Estado, o uso de máscaras pelas pessoas, mesmo que artesanais, nos espaços de acesso aberto ao público, incluídos os bens de uso comum da população, vias públicas, no interior dos órgãos públicos, nos estabelecimentos privados e nos veículos públicos e particulares, inclusive ônibus e táxis
p; O; r	DECRETO ESTADUAL Nº 50.470, 26 de mar. 2021	Art. 7º Permanece obrigatório, em todo território do Estado, o uso de máscaras pelas pessoas, nos espaços de acesso aberto ao público, incluídos os bens de uso comum da população, vias públicas, no interior dos órgãos públicos, nos estabelecimentos privados e nos veículos públicos e particulares [...]
p; O; r	DECRETO ESTADUAL Nº 50.561, 23 de abr. 2021	Art. 9º Permanece obrigatório, em todo território do Estado, o uso de máscaras pelas pessoas, nos espaços de acesso aberto ao público, incluídos os bens de uso comum da população, vias públicas, no interior dos órgãos públicos, nos estabelecimentos privados e nos veículos públicos e particulares, inclusive ônibus e táxis.
p; O; r	DECRETO ESTADUAL Nº 50.846, 11 de jun. 2021	Art. 27. Permanece obrigatório, em todo território do Estado, o uso de máscaras pelas pessoas, nos espaços de acesso aberto ao público, incluídos os bens de uso comum da população, vias públicas, no interior dos órgãos públicos, nos estabelecimentos privados e nos veículos públicos e particulares, inclusive ônibus e táxis.
p; O; r	DECRETO ESTADUAL Nº 50.874, 18 de jun. 2021	Art. 14. Permanece obrigatório, em todo território do Estado, o uso de máscaras pelas pessoas, nos espaços de acesso aberto ao público, incluídos os bens de uso comum da população, vias públicas, no interior dos órgãos públicos, nos estabelecimentos privados e nos veículos públicos e particulares, inclusive ônibus e táxis.
p; O; r	DECRETO ESTADUAL Nº 50.924, 2 de jul. 2021	Art. 11. Permanece obrigatório, em todo território do Estado, o uso de máscaras pelas pessoas, nos espaços de acesso aberto ao público, incluídos os bens de uso comum da população, vias públicas, no interior dos órgãos públicos, nos estabelecimentos privados e nos veículos públicos e particulares, inclusive ônibus e táxis.
p; O; r	DECRETO ESTADUAL Nº 51.749, 29 de out. 2021	Art. 6º Permanece obrigatório, em todo território do Estado, o uso de máscaras pelas pessoas, nos espaços de acesso aberto ao público, incluídos os bens de uso comum da população, vias públicas, no interior dos órgãos públicos, nos estabelecimentos privados e nos veículos públicos e particulares, inclusive ônibus e táxis.
p; O; A; V	LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 17.472, 4 de nov. 2021	Altera a Lei nº 16.918, de 18 de junho de 2020, que dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras nos espaços que indica durante o período da pandemia causada pelo Covid-19 e dá outras providências, originada de Projeto de Lei de autoria dos Deputados Joaquim Lira e Simone Santana, a fim de incluir a adoção de medidas que evitem a proliferação do novo Coronavírus (COVID-19) nos estabelecimentos prestadores de serviço de saúde.

Tabela 1.B - Leis e Decretos Estaduais Pernambucanos em resposta ao COVID-19

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa.

Esse conjunto de medidas adotadas pelo Estado de Pernambuco apontam para mecanismos de combate ao vírus e controle deste no território estadual pernambucano, em conformidade com as diretrizes recomendadas pelos órgãos mundial e nacional da saúde com base nas análises estratégicas em Saúde e das evidências científicas sobre a eficácia do uso da máscara contra a pandemia do COVID-19 em cenário internacional.

Pode-se dizer que o Estado em questão adotou uma estratégia diferente daquela adotada pela União ao incluir, dentre as medidas restritivas existentes (como o distanciamento/isolamento social, quarentena, exames laboratoriais, vacina), o uso da máscara facial em seu território, no decorrer da pandemia do COVID-19.

E no Município de Recife, qual foi a estratégia utilizada no que se refere ao uso da máscara como medida e restritiva de enfrentamento do novo Coronavírus?

A Tabela 1.C expõe a única espécie legislativa editada por esse município, entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021, sobre o uso da máscara facial.

PREVISÃO (P) e STATUS (S) DA MEDIDA	MED. LEG.	TEXTO LEGAL
p; V	DECRETO MUNICIPAL Nº 33.640, 24 de abr. 2020	Disciplina, no âmbito do Município do Recife, o uso de máscaras pela população no curso do período de enfrentamento da pandemia decorrente da propagação do Novo Coronavírus (Sars-Cov-2). Art. 1º Fica recomendado o uso de máscaras, mesmo que artesanais, pela população em geral, no Município do Recife, notadamente pelas pessoas que tenham que sair de casa e circular pelas vias públicas, inclusive por meio de transporte público, para exercer atividade laboral ou adquirir produtos ou serviços essenciais.

Tabela 1.C - Leis e Decretos Municipais do Recife em resposta ao COVID-19

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa.

Percebe-se que o município do Recife seguiu a mesma estratégia adotada pelo Estado de Pernambuco no que tange ao uso da máscara em resposta à transmissão do COVID-19 em território estadual. Tal estratégia indica a observância às diretrizes recomendadas pelos órgãos mundial e nacional da saúde com base nas análises estratégicas em Saúde e das evidências científicas sobre a eficácia do uso da máscara contra a

pandemia do COVID-19 em cenário internacional. Porém, diferentemente do disposto nas normas das outras esferas, o ente municipal recifense optou por recomendar (e não estabelecer a obrigatoriedade), o uso da máscara em seu território, em especial pelas pessoas que tenham que sair de casa e circular pelas vias públicas, inclusive por meio de transporte público, para exercer atividades essenciais.

5. O USO DA MÁSCARA FACIAL E DIVERGÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS SOBRE A OBRIGATORIEDADE DESSA MEDIDA: UM ESTUDO DE CASO DA DECISÃO COLEGIADA ADF 672 MC-REF/DF

No dia 13 de outubro de 2020, em sessão Virtual⁷ histórica de julgamento do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux e Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, os Ministros(as) desta Corte confirmaram, por unanimidade, a conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo e, no mérito, julgou parcialmente procedente a Arguição de Preceito Fundamental de número 672, para assegurar a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II, e 198, da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos. Tal sessão foi composta pelos seguintes Ministros: Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes (Relator).

A pesquisa que deu origem a este artigo submeteu a decisão colegiada da ADPF 672 MC-REF/DF⁸ à metodologia qualitativa do estudo de caso, porque é uma ferramenta de pesquisa empírica adequada a analisar o caso a partir do confronto entre a teoria sobre como os agentes institucionais deveriam se comportar no que tange às medidas restritivas

⁷ A sessão foi realizada, virtualmente, durante os dias 02 de outubro de 2020 e 09 de outubro do mesmo ano. A escolha pela ferramenta de videoconferência se deu em razão das medidas administrativas restritivas de isolamento social decorrentes da pandemia do novo Coronavírus.

⁸ Visando à viabilidade da pesquisa com base nos recursos disponíveis, recorreu-se apenas a decisão de Referendo da ADPF 672, a qual está disponível para acesso e leitura no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código F71D-7E41-B9EF-1941 e senha D587-ACF6-51FF-9B37.

em resposta ao COVID-19 (a máscara facial) e as particularidades do caso (o Estado de Calamidade Pública provocado por esse vírus) (YIN, 2005; BAUER; GASKELL, 2002).

A partir do material coletado (o Acórdão de Referendo na Medida Cautelar na ADPF 672/DF, proferido no Plenário do Supremo Tribunal Federal), conheceu-se e analisou-se os argumentos utilizados pelo Ministro Relator e pelos demais Ministros do mesmo Tribunal para julgar o mérito da demanda submetida ao Plenário.

Dando início a análise, a ADPF 672 fora promovida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra o Poder Executivo Federal em razão dos atos omissivos e comissivos praticados por este ente no período de Estado de Calamidade Pública decorrente da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19).

O Quadro 2 a seguir apresenta trechos dos argumentos utilizados pela parte autora e pela parte ré, que permitem uma visão panorâmica sobre a demanda em questão. Parte deles correspondem exatamente à fala do Autor e do Réu; a outra parte foi construída a partir do relatório do Ministro Relator da mesma demanda de modo a assegurar o conteúdo da fala de cada uma das partes.

Partes	Trechos dos Argumentos extraídos do Acórdão do julgamento da ADPF 672 MC-REF / DF
Conselho Federal da OAB	<p>“o governo nem sempre tem feito uso adequado das prerrogativas que detém para enfrentar a emergência de saúde pública, atuando constantemente de forma insuficiente e precária, mas, ao contrário, praticado ações irresponsáveis e contrárias aos protocolos de saúde aprovados pela comunidade científica e aplicados pelos Chefes de Estado em todo mundo. [...] A finalidade dessa medida seria achatar a curva de contágio da doença [...] a atuação de Estados e Municípios torna-se ainda mais crucial porque são as autoridades locais e regionais que têm condições de fazer um diagnóstico em torno do avanço da doença e da capacidade de operação do sistema de saúde em cada localidade. [...] o Presidente da República, em especial, tornou-se um agente agravador da crise. a atuação do Governo Federal na área econômica seria insuficiente para garantia da manutenção da produção, emprego e renda de diversos setores da economia, de forma mais sensível para trabalhadores informais e população de baixa renda. Relata como preceitos fundamentais violados: o direito à saúde (art. 6º, caput, e art. 196 da CF) e o direito à vida (art. 5º, caput, da CF); o princípio federativo (art. 1º, caput, da CF), na medida em que o Presidente da República age para esvaziar e desacreditar políticas adotadas por outros entes federativos com fundamento em suas respectivas competências constitucionais (art. 23, II, e art. 24, XII, da CF); e a independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF)”.</p>
Presidente da República	<p>“o Governo Federal vem adotando todas as providências possíveis para o combate ao novo coronavírus”.</p>
Advocacia-Geral da União	<p>“A AGU abordou as medidas efetivamente adotadas pelo Presidente da República e pelo Governo Federal no enfrentamento da pandemia do coronavírus, entre os quais menciona a edição de 13 (treze) medidas provisórias, 17 (dezessete) decretos e 2 (duas) leis, além de projetos e ações diversos a cargo de vários Ministérios e entes da Administração Indireta. [...] a AGU pretendeu demonstrar que todos os atos passíveis de controle de constitucionalidade - dotados de uma solenidade oficial mínima, que permita o seu reconhecimento como ato estatal - estão de acordo com as políticas adotadas no mundo e com as recomendações científicas, sanitárias e epidemiológicas. E que o Governo Federal estaria comprometido com políticas de isolamento social, como medida para prevenção contra a disseminação do novo coronavírus: todas as ações concretas do Governo demonstram estar de acordo com as políticas adotadas no mundo, com as recomendações da OMS. [...] a AGU reconheceu a competência concorrente da União e dos Estados para atuar na área da saúde (art. 24, XII, da CF), com base na qual foi editada a Lei 13.979/2020, que não afastou a competência dos demais entes federados, mas apenas estabeleceu as orientações gerais, destacando a competência de cada autoridade, a fim de que o território brasileiro adotasse com uniformidade as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19. [...] o Governo Federal vem adotando todas as providências possíveis para o combate ao novo coronavírus, implementando medidas que buscam (i) garantir o isolamento social da população para evitar a rápida disseminação do coronavírus (COVID-19), e (ii) assegurar o emprego e a renda da população.</p>

Quadro 2 - Argumentos das Partes da ADPF 672 MC-REF/DF

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Acórdão de Referendo na Medida Cautelar da ADPF 672/DF (disponibilizado pelo Supremo Tribunal Federal).

Percebe-se que o conflito em questão diz respeito à defesa ao direito fundamental à saúde durante o Estado de Calamidade Pública de Importância Internacional decorrente da pandemia do novo Coronavírus e ao papel das entidades federativas Estaduais e Municipais para agir nesse cenário.

Além disso, o relatório do Ministro Relator, Alexandre de Moraes, mostra indícios da prática de atos omissivos e comissivos por parte do Poder Executivo Federal e de sua respectiva autoridade (a Presidência da República) no decorrer dessa pandemia, o que contribuiu para um cenário ainda mais gravoso dessa crise sanitária pública de importância mundial.

Diante desse quadro, o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, proferiu o VOTO no sentido confirmar a medida cautelar e, no mérito, julgar parcialmente procedente a ADPF 672/DF, para assegurar a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituinte Federal ao aplicar a Lei 13.979/20 e dispositivos relacionados a esta.

O Quadro 3 a seguir traz trechos dos argumentos utilizados por esse Ministro em seu VOTO. Tais argumentos foram acolhidos pelos demais Ministros que participaram do julgamento ADPF em questão.

Ministro do Supremo Tribunal Federal	Voto	Trechos dos argumentos extraídos Acórdão do julgamento da ADPF 672 MC-REF/DF
Alexandre de Moraes (Relator)	<p>“Em vista do exposto, VOTO pela CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR, e, no mérito, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente ADPF, para assegurar a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHECENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. Ressalte-se, por fim, como feito na concessão da medida liminar, que a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente.”</p>	<p>“em momentos de acentuada crise, o fortalecimento e ampliação da cooperação entre os três Poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes [...] é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade. [...] impõe-se reconhecer ausente de fundamento constitucional qualquer iniciativa do Poder Executivo federal que vise a desautorizar medidas sanitárias adotadas pelos Estados e Municípios com o propósito de intensificar ou ajustar o nível de proteção sanitária e epidemiológica nos âmbitos respectivos, com fundamento em orientações de seus órgãos técnicos. [...] Todavia, a competência dos Estados e Municípios nessa matéria não desonera a União do múnus de atuar como ente central no planejamento e coordenação de ações integradas de saúde pública, em especial de segurança sanitária e epidemiológica no enfrentamento à pandemia da COVID-19 [...] os Estados e os Municípios possuem competência material para implementar as medidas sanitárias previstas na Lei Federal 13.979/2020, desde que fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo.”</p>

Quadro 3 - Voto e Argumentos do Ministro Relator da ADPF 672/DF

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Acórdão de Referendo na Medida

Cautelar da ADPF 672/DF (disponibilizado pelo Supremo Tribunal Federal).

Percebe-se que a Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito baseou-se na existência de precedentes de tal Corte Suprema no que tange à matéria de fundo⁹, nos termos do artigo 12 da Lei Nº 9.868/1999. Tais precedentes possuem como pano de fundo o reconhecimento do exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios e o direito respectivo para adotar ou manter medidas restritivas legalmente permitidas (como o distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, dentre outras) durante a pandemia do novo Coronavírus.

Este artigo, no caso sob análise (ADPF 672 MC-REF/DF) identificou um único bloco decisório (Quadro 4), formado a partir do Acórdão proferido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal na sessão de julgamento, com base no Voto do Ministro Relator da demanda, Ministro Alexandre de Moraes:

Bloco Decisório	Acórdão do julgamento da ADPF 672 MC-REF/DF
Ministros: Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes (Relator).	“O Tribunal, por unanimidade, confirmou a medida cautelar e, no mérito, julgou parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, para assegurar a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II, e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, reconhecendo e assegurando o exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário, ressaltando-se, como feito na concessão da medida liminar, que a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente, nos termos do voto do Relator.”

Quadro 4 – Bloco Decisório e Acórdão proferido no julgamento da ADPF 672/DF

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Acórdão de Referendo na Medida Cautelar da ADPF 672/DF (disponibilizado pelo Supremo Tribunal Federal).

⁹ O Ministro Relator, Alexandre de Moraes cita os seguintes precedentes: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1º/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017; ADI 6.083, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, DJe de 18/12/2019; e ADI 6.031, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/3/2020, DJe de 16/4/2020.

O Bloco Decisório acima identificado corresponde à maioria absoluta dos Ministros que se posicionaram a favor da efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II, e 198, da CF/88 ao aplicar a Lei 13.979/20 e dispositivos conexos e do reconhecimento do exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sobre as medidas restritivas sanitárias de ordem pública relativas à pandemia do COVID-19.

Nesse sentido, o Acórdão consubstancia-se no argumento de que cada entidade federativa, no exercício de suas atribuições e em seus respectivos territórios, goza do direito de adotar e manter medidas restritivas legalmente permitidas (como o uso da máscara facial) durante o enfrentamento ao Estado de Calamidade Pública de Importância Internacional decorrente da pandemia do COVID-19, desde que sejam absolutamente respeitados o equilíbrio institucional e a harmonia e independência entre os Poderes e suas respectivas esferas federativas (União, Distrito Federal, Estados e Municípios).

6. CONCLUSÃO

Como as normas do Município do Recife/PE sobre o uso da máscara foram alteradas ao longo do Estado de Calamidade Pública de Importância Internacional decorrente do novo Coronavírus (Sars-CoV-2)? O estudo dos elementos qualitativos do caso referente ao julgamento da ADPF 672-MC-REF/DF pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal trouxe dados que podem responder ao problema de pesquisa que deu origem a este artigo.

A análise dos dados coletados a partir do levantamento das leis e decretos editadas, entre janeiro de 2020 a dezembro de 2021, permitiu identificar a) a preocupação dos Ministros do Supremo Federal com os efeitos do Estado de Calamidade Pública decorrente da pandemia do COVID-19 no país e com as escolhas administrativas executivas dos entes federativos quanto às políticas públicas de controle e enfrentamento a tal crise sanitária; b) a divergência entre política entre o Poder Executivo Federal e os demais entes no tocante aos critérios e intensidade das medidas restritivas a serem tomadas; c) a divergência entre o

Poder Executivo Estadual de Pernambuco e o Poder Executivo Municipal do Recife no que se refere ao caráter de obrigatoriedade da medida de uso da máscara facial em seus respectivos territórios.

No que se refere à estratégia legislativa, ao analisar as leis e decretos editadas nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, ao longo do quadro de emergência de saúde pública causado pelo COVID-19, verificou-se que, no município do Recife, havia apenas uma norma sobre o uso máscara, que tornavam o seu uso recomendado (e não obrigatório). Ao passo que existiam mais de dez normas de nível Federal e Estadual que impuseram ao cidadão o uso desse item, em cumprimento às medidas restritivas destinadas ao enfrentamento ao novo Coronavírus e à luz das evidências científicas e em análises estratégicas em saúde no país.

Com base na revisão da literatura desenvolvida, constatou-se que o uso da máscara facial individual trata-se de uma das medidas preventivas e de controle do novo Coronavírus adotadas pelo Estado Brasileiro de acordo com as diretrizes recomendadas pelos órgãos mundiais da saúde em nível nacional (MS) e internacional (OMS, OPAS), com base nas recentes evidências científicas sobre a pandemia do alusivo vírus em cenário nacional e internacional.

Este artigo não pretendeu discutir o monitoramento do uso da máscara enquanto política pública em resposta à pandemia do novo Coronavírus no país. Este é outro interessante e necessário assunto a ser desenvolvido através de pesquisas inter e multidisciplinares, com base em monitoramento de políticas públicas subnacionais através de banco de dados¹⁰, e em controle de caso populacional, que demonstrem a quantidade, grau e nível de casos de COVID-19 no município a partir do implemento da medida do uso

¹⁰ Petherick e colaboradores (2020) apresentam um modelo empírico com base em dados estatísticos para monitorar as medidas governamentais adotadas no Brasil e analisar se elas atendem aos critérios da OMS para se flexibilizar as medidas restritivas no país. Trata-se da extensão do Projeto Blavatnik School of Government da Universidade de Oxford ("Oxford COVID-19 Government Response Tracker"), intitulado "BRAZIL'S COVID-19 POLICY RESPONSE", o qual se utiliza do sistema "OxCGRT Brazil Subnational Coders", no qual pesquisadores brasileiros parceiros monitoram as medidas governamentais adotadas pelos municípios brasileiros (inclusive, o de Recife/PE) como resposta ao novo Coronavírus e as codificam dentro de um sistema cuja base de dados está ligada ao Projeto originário.

da máscara e de outras medidas preventivas e de controle desse vírus.

7. REFERÊNCIAS

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BORGAN, Ørnulf; BRESLOW, N.E., CHATTERJEE, N. **Handbook of statistical methods for case-control studies**. Boca Raton: CRC Press/Chapman and Hall, 2018.

BRESLOW, Norman E. Statistics in epidemiology: the case-control study. **Journal of the American Statistical Association**, v. 91, n. 433, p. 14-28, 1996.

BRITO, Marina Falcão Lisboa; BARROS, Livia Dias. A PANDEMIA DA COVID-19 E O RISCO DOS MEDICAMENTOS "MILAGROSO": O USO OFF LABEL DA CLOROQUINA E HIDROXICLOROQUINA. In: TEIXEIRA, João Paulo Allain. Pensar a pandemia: **Perspectivas críticas para o enfrentamento da crise**. São Paulo, Tirant Brasil, 1ª ed, 2020, p. 307-316.

DIREITOS NA PANDEMIA (Boletim) - **Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil**. 2020. São Paulo: Conectas Direitos Humanos/Centro de Pesquisas e Estudos sobre Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

FOWLER, James H. et al. The effect of stay-at-home orders on Covid-19 infections in the United States. **arXiv preprint arXiv:2004.06098**, 2020.

GAIL, Mitchell H. **Case-Control Study, Population Based**. Wiley StatsRef: Statistics Reference Online, 2014.

GARCIA, Leila Posenato; DUARTE, Elisete. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da Covid-19 no Brasil. **Epidemiol. Serv. Saúde**, 29 (2), 9, abr. 2020.

GOMES, Jose Mario Wanderley; CARVALHO, Ernani; ANDRADE BARBOSA, Luis Felipe. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E LEALDADE FEDERATIVA: STF AFIRMA PROTAGONISMO DOS GOVERNADORES NO ENFRENTAMENTO À COVID-19 (Public Health Policies and Federative Loyalty: STF Affirms Protagonism of Governors in Facing COVID-19). **Revista Direito Público**, v. 17, n. 94, 2020.

GONÇALVES, Marcelo Rodrigues et. al. Social Distancing, Mask Use and the

Transmission of SARS-CoV-2: A Population-Based Case-Control Study. **SSRN Preprints with Lancet**. 2020 Dec 8 [preprint].

HUANG, Chaolin et al. Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. **The lancet**, v. 395, n. 10223, p. 497-506, 2020. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30183-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30183-5).

KRAEMER, Moritz et al. The effect of human mobility and control measures on the Covid-19 epidemic in China. **Science**, v. 368, n. 6490, p. 493-497, 2020.

MAIA FILHO, Mamede Said Maia. Medidas de Emergência no Contexto da Covid-19. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 1, p. 170-195, 2022.

ONU. "**Todos na luta contra uma pandemia sem precedentes**". Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/04/1709332>. Acesso em 18 de mar. 2022.

OPAS. **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic> . Acesso em: 28 de abril de 2022.

OPAS. Distanciamento social, vigilância e sistemas de saúde mais fortes são chaves para controlar a pandemia de COVID-19, afirma diretor da OPAS, 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6188:distanciamento-social-vigilancia-e-sistemas-de-saude-mais-fortes-sao-chaves-para-controlar-pandemia-de-covid-19-afirma-diretora-da-opas&Itemid=812. Acesso em: 31 de mai. 2022.

OPAS. **Folha informativa sobre COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 31 mai. 2022.

PEREIRA, Mara Dantas et. al. A pandemia de COVID-19, o isolamento social, consequências na saúde mental e estratégias de enfrentamento: uma revisão integrativa. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 7, p. 1-35, e652974548-e652974548, 2020.

PETHERICK et. al. "**Variation in Government Responses to COVID-19**" Version 6.0. Blavatnik School of Government Working Paper. 2020. Disponível em: www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker.

SANTARSIERO, A. et al. Effectiveness of face masks for the population. **Ann Ig**. 2021 Jul-Aug;33(4):347-359. doi: 10.7416/ai.2020.2390.

SHE et. al. 2019 novel coronavirus of pneumonia in Wuhan, China: emerging attack and management strategies. **Clinical and Translational Medicine**, v. 9, n. 1, p. 1-7, 2020.

SIFUENTES-RODRÍGUEZ, Erika; PALACIOS-REYES, Deborah. Covid-19: The outbreak caused by a new coronavirus. **Bol Med Hosp Infant Mex**, v. 77, n. 2, p. 47–53, 2020.

UEKI, H. et. al. Effectiveness of mace masks in preventing airborne transmission of SARS-CoV-2. **MSphere**, v. 5, n. 5, p. e00637-20, 2020.

WHO. **World Health Organization (COVID-19) situation reports**. 2020. Disponível em:

https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200514-covid-19-sitrep-115.pdf?sfvrsn=3fce8d3c_6 .

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZHU, Na et. al. A novel coronavirus from patients with pneumonia in China, 2019. **New England Journal of Medicine**, 2020.

Data da submissão: 31/05/2022

Data da primeira avaliação: 16/06/2022

Data da segunda avaliação: 26/06/2022

Data da aprovação: 30/09/2023