

# Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

Distr.: Geral  
17 de setembro de 2020

Original: inglês

## Comité dos Direitos Humanos

### Comentário Geral nº 37 (2020) sobre o direito de reunião pacífica (artigo 21.º) \*<sup>1</sup>

#### I. Introdução

1. O direito humano fundamental à reunião pacífica permite que os indivíduos se expressem coletivamente e participem na formação das suas sociedades. O direito de reunião pacífica é importante por si só, pois protege a capacidade das pessoas de exercerem a autonomia individual em solidariedade com os outros. Juntamente com outros direitos conexos, constitui também a base de um sistema de governação participativa baseado na democracia, nos direitos humanos, no Estado de direito e no pluralismo. As reuniões pacíficas podem desempenhar um papel fundamental ao permitir que os participantes apresentem ideias e aspirações no domínio público e apurem o grau de apoio ou oposição a essas ideias e aspirações. Quando utilizadas para exprimir queixas, as reuniões pacíficas podem criar oportunidades para a resolução inclusiva, participativa e pacífica das divergências.

2. O direito de reunião pacífica é, além disso, uma ferramenta valiosa que pode e tem sido usada para reconhecer e realizar uma ampla variedade de outros direitos, incluindo direitos económicos, sociais e culturais. É particularmente importante para indivíduos e grupos marginalizados. A falta de respeito e garantia do direito de reunião pacífica é tipicamente um indicador de repressão.

3. A primeira frase do artigo 21.º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estabelece que: “O direito de reunião pacífica é reconhecido.”. O direito está articulado em termos semelhantes em outros instrumentos internacionais e regionais,<sup>2</sup> e o seu conteúdo tem vindo a ser elaborado por órgãos de monitorização, por exemplo nos seus pareceres, observações finais, resoluções, diretrizes interpretativas e decisões judiciais.<sup>3</sup> Além de estar

<sup>1</sup> Esta versão foi preparada tendo por base a [versão em português do Brasil](#) elaborada pela ONG *International Center for Not-for-Profit Law* (ICNL) e adaptada para português de Portugal pelo Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais da Procuradoria-Geral da República. Revisão final do Procurador-Geral Adjunto e membro do Comité dos Direitos Humanos José Manuel dos Santos Pais.

\* Adotado pelo Comité na sua 129.ª sessão (29 de junho a 24 de julho de 2020).

<sup>2</sup> Por exemplo, Declaração Universal dos Direitos Humanos (art.º 20.º, n.º 1); Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia dos Direitos Humanos) (art.º 11.º); Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art.º 15.º); e Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (art.º 11.º). A Carta Árabe dos Direitos Humanos protege o direito dos cidadãos (art.º 24.º). Obrigações específicas relativas à participação em reuniões pacíficas podem também ser encontradas na Convenção sobre os Direitos da Criança (art.º 15.º); na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art.º 5.º, alínea d) (ix)); e na Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança (art.º 8.º).

<sup>3</sup> Para exemplos dos mecanismos regionais, ver Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), Escritório para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos e Comissão

obrigada pelo direito internacional a reconhecer o direito de reunião pacífica, a grande maioria dos Estados reconhece também este direito nas suas constituições nacionais.<sup>4</sup>

4. O direito de reunião pacífica protege a concentração não violenta de pessoas para fins específicos, principalmente os expressivos.<sup>5</sup> Constitui um direito individual exercido coletivamente.<sup>6</sup> Inerente a este direito está, pois, um elemento associativo.

5. Todas as pessoas têm direito de se reunir pacificamente: tanto cidadãos como não cidadãos. Este direito pode ser exercido, por exemplo, por estrangeiros<sup>7</sup>, migrantes (documentados ou não)<sup>8</sup>, requerentes de asilo, refugiados<sup>9</sup> e pessoas apátridas.

6. O artigo 21.º do Pacto protege as reuniões pacíficas onde quer que ocorram: ao ar livre, em espaço coberto e *online*; em espaços públicos e privados; ou numa combinação dos mesmos. Tais reuniões podem assumir muitas formas, incluindo manifestações, protestos, assembleias, procissões, comícios, ajuntamentos, vigílias noturnas e *flash-mobs*. São protegidas pelo artigo 21.º, quer sejam estacionárias, como piquetes, ou móveis, como procissões ou marchas.

7. Em muitos casos, as reuniões pacíficas não prosseguem objetivos controversos e causam pouca ou nenhuma perturbação. O objetivo pode ser, por exemplo, a comemoração de um dia nacional ou a celebração do resultado de um evento desportivo. No entanto, as reuniões pacíficas podem, por vezes, ser utilizadas para prosseguir ideais ou objetivos controversos. A sua escala ou natureza pode perturbar, por exemplo, a circulação de veículos ou de peões ou a atividade económica.<sup>10</sup> Tais consequências, intencionais ou não, não colocam em questão a proteção de que gozam essas reuniões. Na medida em que um evento possa dar origem a tais perturbações ou riscos, devem os mesmos ser geridos no quadro do Pacto.

8. O reconhecimento do direito de reunião pacífica impõe aos Estados Partes a correspondente obrigação de respeitar e garantir o seu exercício sem discriminação.<sup>11</sup> Isto exige que os Estados permitam a realização de tais reuniões sem interferência injustificada e que facilitem o exercício do direito e protejam os participantes. A segunda frase do artigo 21.º indica os fundamentos de eventuais restrições, mas quaisquer restrições devem ser rigorosamente delimitadas. Existem, com efeito, limites para as restrições que podem ser impostas.

9. A plena proteção do direito de reunião pacífica só é possível quando outros direitos, muitas vezes sobrepostos, forem também protegidos, nomeadamente a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a participação política.<sup>12</sup> A proteção do direito de reunião pacífica depende também frequentemente da realização de uma ampla variedade de direitos civis e políticos e de direitos económicos, sociais e culturais. Quando a conduta dos

---

Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), *Diretrizes sobre a Liberdade da Reunião Pacífica*, 3.ª ed. (Varsóvia/Estrasburgo, 2019); Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre a Liberdade de Associação e Reunião em África* (Banjul, 2017) e *Diretrizes para o Policiamento de Reuniões por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei em África* (Banjul, 2017); e Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Protesto e Direitos Humanos: Normas sobre os direitos envolvidos no protesto social e as obrigações para orientar a resposta do Estado* (2019).

<sup>4</sup> Um total de 184 dos 193 Estados membros das Nações Unidas reconhecem o direito de reunião pacífica nas suas constituições. Vide [www.rightofassembly.info](http://www.rightofassembly.info).

<sup>5</sup> *Kivenmaa c. Finlândia* (CCPR/C/50/D/412/1990), par. 7.6; *Sekerko c. Bielorrússia* (CCPR/C/109/D/1851/2008), par. 9.3; e *Poplavny e Sudalenko c. Bielorrússia* (CCPR/C/118/D/2139/2012), par. 8.5.

<sup>6</sup> Comentário Geral nº 31 (2004) sobre a natureza da obrigação jurídica geral imposta aos Estados Partes no Pacto, par. 9.

<sup>7</sup> Comentário Geral nº 15 (1986) sobre a posição de estrangeiros ao abrigo do Pacto, paras. 1–2; e CCPR/C/KWT/CO/3, par. 42.

<sup>8</sup> CCPR/C/DOM/CO/6, par. 32.

<sup>9</sup> CCPR/C/NPL/CO/2, par. 14.

<sup>10</sup> CCPR/C/KOR/Q/4, par. 26.

<sup>11</sup> Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, art. 2.º, n.º 1.

<sup>12</sup> A/HRC/39/28, par. 14.

indivíduos os coloca fora do âmbito de proteção do artigo 21.º, por exemplo porque se comportam de forma violenta, eles conservam os seus outros direitos à luz do Pacto, sem prejuízo das limitações e restrições aplicáveis.

10. A forma como as reuniões são conduzidas e o seu contexto variam ao longo do tempo. Isto pode, por sua vez, afetar a forma como são tratadas pelas autoridades. Por exemplo, dado que as tecnologias da comunicação emergentes oferecem a oportunidade de reunir, total ou parcialmente, de forma virtual (online) e muitas vezes desempenham um papel fundamental na organização, participação e monitorização dos ajuntamentos físicos, a ingerência em tais comunicações pode impedir as reuniões. Embora as tecnologias de vigilância possam ser usadas para detetar ameaças de violência e, assim, proteger o público, podem também atentar contra o direito à vida privada e outros direitos dos participantes e espectadores e ter um efeito inibidor. Além disso, cada vez mais os espaços e plataformas de comunicação acessíveis ao público são propriedade privada ou sujeitos a outras formas de controlo. É necessário que este tipo de considerações seja levado em conta na interpretação contemporânea do enquadramento jurídico exigido pelo artigo 21.º.

## II. Âmbito do direito de reunião pacífica

11. Determinar se a participação de alguém numa reunião é ou não protegida pelo artigo 21.º envolve um processo com duas etapas. Deverá em primeiro lugar estabelecer-se se a conduta da pessoa em questão se enquadra ou não no âmbito da proteção conferida pelo direito, no sentido de constituir participação numa “reunião pacífica” (conforme descrito na presente seção). Se assim for, o Estado deverá respeitar e garantir os direitos dos participantes (conforme descrito abaixo na seção III). Em segundo lugar, deve estabelecer-se se quaisquer *restrições* aplicadas ao exercício do direito são ou não legítimas nesse contexto (conforme descrito abaixo na seção IV).

12. Participar numa “reunião” significa organizar ou participar num encontro de pessoas com o objetivo de se exprimir, veicular uma posição sobre determinado assunto ou trocar ideias. O encontro pode também ter como objetivo defender ou afirmar a solidariedade ou identidade de um grupo. As reuniões podem ainda ter outros fins além dos anteriores, como objetivos recreativos, culturais, religiosos ou comerciais, continuando a beneficiar da proteção conferida pelo artigo 21.º.

13. Embora a noção de “reunião” implique que haverá mais de um participante no encontro<sup>13</sup>, um único manifestante goza de proteções comparáveis ao abrigo do Pacto, por exemplo à luz do artigo 19.º. Embora o exercício do direito de reunião pacífica seja normalmente entendido como dizendo respeito à reunião física de pessoas, a proteção do artigo 21.º abrange também a participação e organização de reuniões remotamente, por exemplo de forma virtual (online)<sup>14</sup>.

14. As reuniões pacíficas são frequentemente organizadas com antecedência, permitindo que os organizadores notifiquem as autoridades para que façam os preparativos necessários. No entanto, reuniões espontâneas, que são normalmente respostas diretas a eventos atuais, sejam coordenadas ou não, são igualmente protegidas pelo artigo 21.º. As contramanifestações ocorrem quando uma reunião tem lugar para expressar oposição a outra. Ambas as reuniões podem cair no âmbito da proteção do artigo 21.º.

15. Uma reunião “pacífica” está em contradição com outra caracterizada por violência generalizada e grave. Os termos “pacífico” e “não violento” são pois utilizados indistintamente neste contexto. O direito de reunião pacífica não pode, por definição, ser exercido com uso de violência. “Violência”, no contexto do artigo 21.º, envolve tipicamente o uso de força física pelos participantes contra outras pessoas, suscetível de resultar em ferimentos ou morte, ou sérios danos materiais<sup>15</sup>. Meros puxões e empurrões ou a interrupção da circulação de veículos ou peões ou de atividades quotidianas não constituem “violência”.

<sup>13</sup> *Coleman c. Austrália* (CCPR/C/87/D/1157/2003), par. 6.4.

<sup>14</sup> *Vide A/HRC/41/41*.

<sup>15</sup> OSCE e Comissão de Veneza, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 51.

16. Se a conduta dos participantes numa reunião for pacífica, o incumprimento, pelos respetivos organizadores ou participantes, de certos requisitos legais impostos pelo direito interno relativamente à reunião não coloca por si só os participantes fora do âmbito de proteção do artigo 21.<sup>o</sup><sup>16</sup>. A desobediência civil coletiva ou as campanhas de ação direta podem ser abrangidas pelo artigo 21.<sup>o</sup>, desde que não sejam violentas.<sup>17</sup>

17. Nem sempre existe uma linha divisória clara entre as reuniões pacíficas e as que não o são, mas existe uma presunção a favor de considerar que as reuniões são pacíficas.<sup>18</sup> Além disso, atos isolados de violência cometidos por alguns dos participantes não devem ser atribuídos a outros, aos organizadores ou à reunião enquanto tal.<sup>19</sup> Assim, é possível que alguns participantes numa reunião sejam abrangidos pelo artigo 21.<sup>o</sup> e outros não.

18. A questão de saber se uma reunião é ou não pacífica deve ser respondida por referência à violência com origem nos participantes. A violência exercida contra os participantes numa reunião pacífica pelas autoridades, ou por agentes provocadores que atuem em seu nome, não torna a reunião não pacífica. O mesmo se aplica à violência cometida por membros do público contra a reunião ou por participantes em contramanifestações.

19. A conduta de certos participantes em concreto pode ser considerada violenta se as autoridades conseguirem apresentar provas credíveis de que, antes ou durante o evento, tais participantes incitam à utilização de violência por terceiros, sendo tais ações suscetíveis de causar violência; que os participantes têm intenções violentas e planeiam dar-lhes seguimento; ou que a violência da sua parte está iminente.<sup>20</sup> Incidentes isolados desse tipo de conduta não serão suficientes para considerar toda uma reunião como não pacífica mas, caso a violência esteja manifestamente disseminada na reunião, a participação na mesma, enquanto tal, deixa de beneficiar da proteção do artigo 21.<sup>o</sup>.

20. O porte, pelos participantes, de objetos que sejam ou possam ser vistos como armas ou equipamentos de proteção como máscaras de gás ou capacetes, não é necessariamente suficiente para classificar como violenta a conduta desses participantes. Tal deve ser determinado caso a caso, dependendo, entre outras considerações, da regulamentação interna relativa ao porte de armas (especialmente armas de fogo), práticas culturais locais, existência ou não de indícios de intenção violenta e risco de violência apresentado pela presença de tais objetos.

### III. A obrigação dos Estados Partes em relação ao direito de reunião pacífica

21. O Pacto obriga os Estados Partes a “respeitar e a garantir” todos os direitos nele previstos (art.<sup>o</sup> 2.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1); tomar medidas legais e outras medidas para atingir este objetivo (art.<sup>o</sup> 2.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2); e prosseguir a responsabilização e oferecer vias de recurso eficazes para as violações dos direitos previstos no Pacto (art.<sup>o</sup> 2.<sup>o</sup> (3)).<sup>21</sup> A obrigação dos Estados Partes em relação ao direito de reunião pacífica compreende, pois, esses vários elementos, embora o direito possa, em alguns casos, ser restringido de acordo com os critérios enunciados no artigo 21.<sup>o</sup>.

22. Os Estados devem deixar aos participantes a livre determinação do objetivo ou de qualquer conteúdo expressivo de uma reunião. A abordagem das autoridades às reuniões pacíficas e quaisquer restrições impostas devem ser assim, em princípio, neutras em termos

<sup>16</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Frumkin c. Rússia* (queixa n.<sup>o</sup> 74568/12), sentença de 5 janeiro de 2016, par. 97.

<sup>17</sup> CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, par. 16.

<sup>18</sup> A/HRC/31/66, par. 18.

<sup>19</sup> Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, *Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco c. México*, sentença de 28 de novembro de 2018, série C No. 371, par. 175; e Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Frumkin c. Rússia*, par. 99.

<sup>20</sup> Plano de Ação de Rabat sobre a proibição da defesa do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, hostilidade ou violência (A/HRC/22/17/Add.4, apêndice), par. 29(f).

<sup>21</sup> Veja também o Comentário Geral n.<sup>o</sup> 31.

de conteúdo<sup>22</sup>, não devendo basear-se na identidade dos participantes ou na sua relação com as autoridades. Além disso, embora a hora, o local e a forma das reuniões possam, em algumas circunstâncias, ser objeto de restrições legítimas nos termos do artigo 21.º, dada a natureza tipicamente expressiva das reuniões, os participantes deverão, tanto quanto possível, ser capazes de conduzir as reuniões à vista e de forma audível para o respetivo público-alvo<sup>23</sup>.

23. A obrigação de respeitar e garantir reuniões pacíficas impõe deveres negativos e positivos aos Estados antes, durante e depois das reuniões. O dever negativo implica que não haja ingerência injustificada nas reuniões pacíficas. Os Estados são obrigados, por exemplo, a não proibir, restringir, bloquear, dispersar ou perturbar reuniões pacíficas sem justificação ponderosa, nem a sancionar os participantes ou organizadores sem motivo legítimo.

24. Além disso, os Estados Partes têm certos deveres positivos de facilitar as reuniões pacíficas e de possibilitar que os participantes alcancem os seus objetivos<sup>24</sup>. Os Estados devem assim promover um ambiente favorável ao exercício do direito de reunião pacífica sem discriminação e estabelecer uma estrutura jurídica e institucional dentro da qual este direito possa ser efetivamente exercido. Por vezes, podem ser necessárias medidas específicas por parte das autoridades. Por exemplo, estas podem necessitar de bloquear ruas, redirecionar o tráfego ou garantir a segurança. Sempre que necessário, os Estados devem também proteger os participantes contra possíveis abusos por parte de atores não estatais, como ingerências ou violência por parte de outros membros do público<sup>25</sup>, contramanifestantes e prestadores de serviços de segurança privada.

25. Os Estados deverão garantir que a legislação e respetiva interpretação e aplicação não resultem em discriminação no gozo do direito de reunião pacífica, por exemplo com base na raça, cor, etnia, idade, sexo, língua, fortuna, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional ou social, nascimento, estatuto minoritário, indígena ou outro, deficiência, orientação sexual ou identidade de género ou outra condição<sup>26</sup>. Devem ser feitos esforços especiais para assegurar o fomento e a proteção efetivos e em condições de igualdade do direito de reunião pacífica das pessoas que sejam membros de grupos que sejam ou tenham sido sujeitos a discriminação, ou que possam enfrentar desafios especiais para participar em reuniões<sup>27</sup>. Além disso, os Estados têm o dever de proteger os participantes de todas as formas de abusos e ataques discriminatórios<sup>28</sup>.

26. O direito de reunião pacífica não isenta os participantes de contestações por outros membros da sociedade. Os Estados devem respeitar e garantir as contramanifestações como reuniões por direito próprio, evitando ao mesmo tempo a interrupção indevida das reuniões às quais se opõem.<sup>29</sup> Os Estados deverão, em princípio, adotar uma abordagem neutra em relação ao conteúdo das contramanifestações, que devem poder acontecer, tanto quanto possível, à vista e de forma audível para os participantes nas reuniões às quais dirigem a sua oposição.

27. A possibilidade de uma reunião pacífica provocar reações adversas ou mesmo violentas por parte de alguns membros do público não é motivo suficiente para proibir ou

<sup>22</sup> *Alekseev c. Federação Russa*, (CCPR/C/109/D/1873/2009), par. 9.6. Veja também *Amelkovich c. Bielorrússia* (CCPR/C/125/D/2720/2016), par. 6.6; e CCPR/C/GNQ/CO/1, paras. 54-55.

<sup>23</sup> *Strizhak c. Bielorrússia*, (CCPR/C/124/D/2260/2013), par. 6.5.

<sup>24</sup> Desde o seu parecer no caso *Turchenyak et. Al. c. Bielorrússia* (CCPR/C/108/D/1948/2010 e Corr.1), o Comité tem reiterado frequentemente que as medidas tomadas pelos Estados em resposta a uma reunião “devem ser guiadas pelo objetivo de facilitar o exercício do direito” (par. 7.4). Veja também CCPR/C/BEN/CO/2, par. 33. A/HRC/20/27, par. 33; e Resolução 38/11 do Conselho de Direitos Humanos.

<sup>25</sup> *Alekseev c. Federação Russa*, par. 9.6.

<sup>26</sup> CCPR/C/GEO/CO/4, par. 8; CCPR/C/MNG/CO/6, paras. 11-12; CCPR/C/RUS/CO/7, par. 10; e CCPR/C/PRY/CO/3, par. 9. Veja também CRC/C/KEN/CO/3-5, paras. 27-28; e Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (A/RES/61/295), art.º 2.º.

<sup>27</sup> A/HRC/31/66, par. 16.

<sup>28</sup> CCPR/C/CHL/CO/6, par. 19. Veja também *Fedotova c. Federação Russa* (CCPR/C/106/D/1932/2010), par. 10.4.

<sup>29</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Plattform “Ärzte für das Leben” c. Áustria* (queixa n.º 10126/82), sentença de 21 de junho de 1988, par. 32.

restringir a reunião<sup>30</sup>. Os Estados são obrigados a tomar todas as medidas razoáveis que não lhes imponham ônus desproporcionais para proteger todos os participantes e permitir que tais reuniões tenham lugar de forma ininterrupta (veja também o par. 52 abaixo).

28. Um sistema jurídico e decisório funcional e transparente está no cerne do dever de respeitar e garantir reuniões pacíficas. A legislação nacional deverá reconhecer o direito de reunião pacífica, estabelecer claramente os deveres e responsabilidades de todos os funcionários públicos envolvidos, estar alinhada com as normas internacionais relevantes e ser acessível ao público. Os Estados deverão assegurar o conhecimento público da legislação e regulamentos pertinentes, incluindo quaisquer procedimentos a serem seguidos por aqueles que desejem exercer o direito, autoridades responsáveis, regras aplicáveis a tais funcionários e vias de recurso disponíveis para alegadas violações dos direitos.

29. Os Estados Partes devem garantir a supervisão independente e transparente de todos os organismos envolvidos em reuniões pacíficas, nomeadamente através do acesso atempado a vias de recurso eficazes, incluindo recursos judiciais, ou a instituições nacionais de direitos humanos, tendo em vista a defesa do direito antes, durante e após uma reunião.

30. O papel dos jornalistas, defensores de direitos humanos, observadores eleitorais e outros envolvidos na monitorização ou divulgação de reuniões é de particular importância para o pleno gozo do direito de reunião pacífica. Essas pessoas têm direito a proteção à luz do Pacto<sup>31</sup>. Não podem ser proibidas ou indevidamente limitadas no exercício dessas funções, nomeadamente no que respeita à monitorização das ações dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei. Não deverão sofrer represálias ou outro tipo de perseguição e o seu equipamento não deverá ser apreendido ou danificado<sup>32</sup>. Mesmo que uma reunião seja declarada ilegal ou dispersa, tal não elimina o direito de a monitorizar. A monitorização das reuniões por instituições nacionais independentes de direitos humanos e organizações não-governamentais constitui uma boa prática.

31. Os Estados Partes são os principais responsáveis pela realização do direito de reunião pacífica. No entanto, as empresas têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos, incluindo o direito de reunião pacífica, por exemplo, das comunidades afetadas pelas suas atividades e dos seus funcionários<sup>33</sup>. É de esperar que as entidades privadas e a sociedade em geral aceitem algum nível de perturbação em resultado do exercício do direito.

32. Dado que as reuniões pacíficas muitas vezes têm funções expressivas e que o discurso político beneficia de proteção especial como forma de expressão, daqui resulta que as reuniões com mensagem política devem beneficiar de um nível reforçado de acomodação e proteção<sup>34</sup>.

33. O artigo 21.º e direitos conexos não protegem apenas os participantes no momento e no local em que a reunião ocorre. Atividades relacionadas, conduzidas por um indivíduo ou por um grupo, fora do contexto imediato do encontro mas que sejam essenciais para dar sentido ao exercício do direito, estão também cobertas. As obrigações dos Estados Partes abrangem pois ações como a mobilização de recursos pelos participantes ou organizadores; o planeamento; a difusão de informação sobre um evento futuro<sup>35</sup>; a preparação e deslocação até ao evento<sup>36</sup>; a comunicação entre os participantes antes e durante a reunião; a transmissão da reunião ou a partir dela; e a saída da reunião no final da mesma. Estas atividades, como a participação na própria reunião, podem ser sujeitas a restrições, mas estas devem ser

<sup>30</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre Liberdade de Associação e Reunião em África*, par. 70 (a).

<sup>31</sup> *Zhagiparov c. Cazaquistão* (CCPR/C/124/D/2441/2014), paras. 13.2–13.5. Veja também a Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos.

<sup>32</sup> CCPR/C/MRT/CO/1, par. 22. Veja também a resolução 66/164 da Assembleia Geral.

<sup>33</sup> Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: Implementação do Enquadramento das Nações Unidas “Proteger, Respeitar e Remediar”.

<sup>34</sup> Comentário Geral n.º 34 (2011) sobre as liberdades de opinião e expressão, paras. 34, 37–38 e 42–43. Veja também CCPR/C/LAO/CO/1, par. 33.

<sup>35</sup> *Tulzhenkova c. Bielorrússia* (CCPR/C/103/D/1838/2008), par. 9.3.

<sup>36</sup> *Evrezov et al. c. Bielorrússia* (CCPR/C/112/D/1999/2010 e Corr.1), par. 8.5.

rigorosamente delimitadas. Além disso, ninguém deve ser perseguido ou sofrer outras represálias como resultado de sua presença ou filiação numa reunião pacífica.

34. Muitas atividades associadas acontecem online ou baseiam-se de outra forma em serviços digitais. Tais atividades estão também protegidas pelo artigo 21.º. Os Estados Partes não deverão, por exemplo, bloquear ou dificultar a conectividade com a Internet em relação a reuniões pacíficas<sup>37</sup>. O mesmo se aplica a ingerências na conectividade ou no acesso a conteúdos direcionadas geograficamente ou específicas para determinada tecnologia. Os Estados devem garantir que as atividades dos fornecedores de serviços de Internet e intermediários não restringem indevidamente as reuniões ou a privacidade dos respetivos participantes. Quaisquer restrições ao funcionamento dos sistemas de difusão de informação deverão respeitar os limites aplicáveis às restrições à liberdade de expressão<sup>38</sup>.

35. Embora todos os órgãos do Estado tenham a obrigação de respeitar e garantir o direito de reunião pacífica, as decisões relativas às reuniões são frequentemente tomadas a nível local. Os Estados deverão assim garantir formação e recursos adequados para os funcionários que participam nessas decisões a todos os níveis da administração pública.

#### IV. Restrições ao direito de reunião pacífica

36. Embora o direito de reunião pacífica possa ser limitado em certos casos, recai sobre as autoridades o ónus de justificar quaisquer restrições<sup>39</sup>. As autoridades devem ser capazes de demonstrar que quaisquer restrições cumprem o requisito da legalidade e são simultaneamente necessárias e proporcionais face a, pelo menos, um dos fundamentos admissíveis de restrição enumerados no artigo 21.º, conforme discutido abaixo. Quando este ónus não é cumprido, existe violação do artigo 21.º<sup>40</sup>. A imposição de quaisquer restrições deve ser orientada pelo objetivo de facilitar o exercício do direito e não de tentar impor-lhe limitações desnecessárias e desproporcionais<sup>41</sup>. As restrições não podem ser discriminatórias, comprometer a essência do direito ou ter como objetivo desencorajar a participação em reuniões ou causar um efeito inibidor.

37. A proibição de uma determinada reunião só pode ser considerada como medida de último recurso. Quando a imposição de restrições a uma reunião for considerada necessária, as autoridades devem tentar aplicar, em primeiro lugar, as medidas menos intrusivas. Os Estados também devem considerar a possibilidade de permitir a realização da reunião, deixando para momento posterior a decisão sobre que medidas devem ser tomadas em relação a possíveis transgressões durante o evento, ao invés de impor antecipadamente restrições na tentativa de eliminar todos os riscos<sup>42</sup>.

38. Quaisquer restrições à participação em reuniões pacíficas devem basear-se numa avaliação diferenciada ou individualizada da conduta dos participantes e da reunião em causa. Presume-se que restrições genéricas a reuniões pacíficas são desproporcionais.

39. A segunda frase do artigo 21.º estabelece que quaisquer restrições ao exercício do direito de reunião pacífica têm de ser impostas em conformidade com a lei. Isso configura o requisito formal da legalidade, análogo ao requisito de que as limitações estejam “previstas na lei” estabelecido em outros artigos do Pacto. As restrições deverão assim ser impostas através de leis ou decisões administrativas baseadas na lei. As leis em questão deverão ser suficientemente precisas para permitir que os membros da sociedade decidam como regular a sua conduta e não podem conferir discricionariedade absoluta ou irrestrita aos responsáveis pela sua aplicação<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> CCPR/C/CMR/CO/5, par. 41.

<sup>38</sup> Comentário Geral nº 34, par. 34.

<sup>39</sup> *Gryb c. Bielorrússia* (CCPR/C/103/D/1316/2004), par. 13.4.

<sup>40</sup> *Chebotaeva c. Federação Russa* (CCPR/C/104/D/1866/2009), par. 9.3.

<sup>41</sup> *Turchenyak et al c. Bielorrússia*, par. 7.4.

<sup>42</sup> OSCE e Comissão de Veneza, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, paras. 132 e 220–222.

<sup>43</sup> *Nepomnyashchiy c. Federação Russa* (CCPR/C/123/D/2318/2013), par. 7.7; e Comentário Geral nº 34, par. 25.

40. O artigo 21.º estabelece que quaisquer restrições deverão ser “necessárias numa sociedade democrática”. As restrições deverão assim ser necessárias e proporcionais no contexto de uma sociedade baseada na democracia, no Estado de direito, no pluralismo político e nos direitos humanos, e não meramente razoáveis ou convenientes<sup>44</sup>. Tais restrições deverão constituir respostas adequadas a uma necessidade social premente, relacionada com um dos fundamentos admissíveis enunciados no artigo 21.º. Deverão também ser as menos intrusivas das medidas suscetíveis de servir a função protetora relevante<sup>45</sup>. Além disso, deverão ser proporcionais, o que exige um juízo valorativo que pondere a natureza e o impacto negativo da ingerência sobre o exercício do direito por confronto com o benefício resultante face a um dos fundamentos de ingerência<sup>46</sup>. Se o prejuízo superar o benefício, a restrição é desproporcional e, portanto, não permitida.

41. A última parte da segunda frase do artigo 21.º estabelece os fundamentos legítimos com base nos quais o direito de reunião pacífica pode ser restringido. Trata-se de uma lista exaustiva, consistindo nos seguintes fundamentos: segurança nacional; segurança pública; ordem pública (*ordre public*); proteção da saúde e da moralidade públicas; ou direitos e liberdades de outrem.

42. Os interesses da “segurança nacional” podem servir de base a restrições se as mesmas forem necessárias para preservar a capacidade do Estado para proteger a existência da nação, a sua integridade territorial ou independência política contra uma ameaça credível ou uso da força<sup>47</sup>. Só excepcionalmente este fundamento poderá ser invocado no caso de reuniões que sejam “pacíficas”. Além disso, quando a própria razão da deterioração da segurança nacional for a supressão de direitos humanos, tal não pode ser invocado para justificar outras restrições, nomeadamente do direito de reunião pacífica<sup>48</sup>.

43. Para que a proteção da “segurança pública” seja invocada como fundamento para restrições ao direito de reunião pacífica<sup>49</sup>, será necessário estabelecer que a reunião cria um risco real e significativo para a segurança de pessoas (para a vida ou segurança pessoal) ou um risco semelhante de danos graves a bens materiais<sup>50</sup>.

44. “Ordem pública” designa o conjunto de regras que garantem o bom funcionamento da sociedade, ou o conjunto de princípios fundamentais em que se funda a sociedade, o que implica também o respeito pelos direitos humanos, incluindo o direito de reunião pacífica<sup>51</sup>. Os Estados Partes não se devem basear numa definição vaga de “ordem pública” para justificar restrições muito amplas ao direito de reunião pacífica<sup>52</sup>. As reuniões pacíficas podem, em alguns casos, ser inerente ou deliberadamente perturbadoras e exigirem um significativo grau de tolerância. “Ordem pública” e “lei e ordem” não são sinónimos, e a proibição da “desordem pública” no direito interno não deve ser usada indevidamente para restringir reuniões pacíficas.

45. A proteção da “saúde pública” pode permitir excepcionalmente a imposição de restrições, por exemplo caso exista um surto de doença infecciosa e os encontros sejam perigosos. Em casos extremos, isto pode também ser aplicável caso a situação sanitária durante uma reunião apresente um risco importante para a saúde do público em geral ou dos próprios participantes<sup>53</sup>.

<sup>44</sup> Comentário Geral nº 34, par. 34.

<sup>45</sup> *Toregozhina c. Cazaquistão* (CCPR/C/112/D/2137/2012), par. 7.4.

<sup>46</sup> *Ibid.*, paras. 7.4 e 7.6. Veja também OSCE e Comissão de Veneza, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 131.

<sup>47</sup> Princípios de Siracusa sobre a Limitação e Derrogação de Disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (E/CN.4/1985/4, anexo), par. 29.

<sup>48</sup> *Ibid.*, par. 32.

<sup>49</sup> Consulte CCPR/C/MKD/CO/3, par. 19; e *Alekseev vs. Federação Russa*, par. 9.5.

<sup>50</sup> Princípios de Siracusa sobre a limitação e derrogação de disposições no Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, par. 33.

<sup>51</sup> *Ibid.*, par. 22.

<sup>52</sup> CCPR/C/KAZ/CO/1, par. 26; e CCPR/C/DZA/CO/4, paras. 45-46.

<sup>53</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Cisse c. França* (Queixa n.º 51346/99), sentença de 9 abril de 2002.



46. As restrições a reuniões pacíficas só em casos excepcionais podem ser impostas para a proteção da “moralidade”. Se utilizado, este fundamento não deve ser usado para proteger entendimentos de moralidade derivados exclusivamente de uma única tradição social, filosófica ou religiosa<sup>54</sup> e quaisquer restrições com tal fundamento devem ser interpretadas à luz da universalidade dos direitos humanos, do pluralismo e do princípio da não-discriminação<sup>55</sup>. Restrições baseadas neste fundamento não podem, por exemplo, ser impostas devido à oposição a expressões de orientação sexual ou identidade de gênero<sup>56</sup>.

47. As restrições impostas para a proteção dos “direitos e liberdades de outrem” podem estar relacionadas com as proteções previstas no Pacto ou com outros direitos humanos das pessoas que não participam na reunião. Simultaneamente, as reuniões constituem um uso legítimo de espaços públicos e outros e, dado que podem, pela sua própria natureza, implicar um certo nível de perturbação da vida quotidiana, é necessário que tais perturbações sejam acomodadas, a menos que imponham um ónus desproporcional, devendo neste caso as autoridades ser capazes de justificar detalhadamente quaisquer restrições<sup>57</sup>.

48. Além do enquadramento geral para as restrições previsto no artigo 21.º, conforme discutido acima, há que ter em conta outras considerações para as restrições ao direito de reunião pacífica. É fundamental para a realização do direito que quaisquer restrições sejam, em princípio, neutras em termos de conteúdo, não estando pois relacionadas com a mensagem transmitida pela reunião<sup>58</sup>. Uma abordagem contrária anula o próprio propósito das reuniões pacíficas como uma potencial ferramenta de participação política e social que permite às pessoas apresentar ideias e aferir o grau de apoio de que as mesmas gozam.

49. As regras aplicáveis à liberdade de expressão devem ser seguidas ao lidar com quaisquer elementos expressivos das reuniões. As restrições às reuniões pacíficas não devem pois ser usadas, explícita ou implicitamente, para abafar a expressão de oposição política a um governo<sup>59</sup>, desafios à autoridade, incluindo apelos a mudanças democráticas no governo, na constituição ou no sistema político, ou a busca da autodeterminação. Não devem ser usadas para proibir insultos à honra e à reputação de funcionários ou órgãos do Estado<sup>60</sup>.

50. Em conformidade com o artigo 20.º do Pacto, as reuniões pacíficas não podem ser usadas para propaganda a favor da guerra (art.º 20.º, n.º 1), ou para o apelo ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, hostilidade ou violência (art.º 20.º, n.º 2). Tanto quanto possível, em tais casos devem ser tomadas medidas contra os autores de tais atos individualmente considerados e não contra a reunião no seu conjunto. A participação em reuniões cuja mensagem dominante se enquadre no âmbito do artigo 20.º deve ser tratada em conformidade com os requisitos das restrições estabelecidos nos artigos 19.º e 21.º<sup>61</sup>.

51. Em geral, a utilização de bandeiras, uniformes, sinais e faixas deve ser considerada uma forma de expressão legítima que não deve ser restringida, mesmo que tais símbolos sejam lembranças de um passado doloroso. Em casos excepcionais, em que tais símbolos

<sup>54</sup> Comentário Geral nº 22 (1993) sobre o direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, par. 8.

<sup>55</sup> Comentário Geral nº 34, par. 32.

<sup>56</sup> *Fedotova c. Federação Russa* (CCPR/C/106/D/1932/2010), paras. 10.5–10.6; e *Alekseev c. Federação Russa*, par. 9.6.

<sup>57</sup> *Stambrovsky c. Bielorrússia* (CCPR/C/112/D/1987/2010), par. 7.6; e *Pugach c. Bielorrússia* (CCPR/C/114/D/1984/2010), par. 7.8.

<sup>58</sup> *Alekseev c. Federação Russa*, par. 9.6.

<sup>59</sup> CCPR/C/MDG/CO/4, par. 51.

<sup>60</sup> CCPR/C/79/Add. 86, par. 18; e Comentário Geral n.º 34, par. 38.

<sup>61</sup> Comentário Geral nº 34, paras. 50–52; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art.º 4.º; e Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, Recomendação Geral nº 35 (2013) sobre o combate ao discurso de ódio racista. Ver também o Plano de Ação de Rabat, par. 29, bem como a Declaração de Beirute sobre Fé para os Direitos (A/HRC/40/58, anexos I e II).

estejam direta e predominantemente associados ao incitamento à discriminação, hostilidade ou violência, devem aplicar-se restrições apropriadas<sup>62</sup>.

52. O facto de uma reunião provocar ou poder provocar uma reação hostil de membros do público contra os participantes não justifica, regra geral, uma restrição; deve permitir-se que a reunião prossiga e é necessário proteger os participantes (*vide* par. 18, *supra*). No entanto, no caso excepcional em que o Estado seja manifestamente incapaz de proteger os participantes de uma ameaça grave à respetiva segurança, podem ser impostas restrições à participação na reunião. Tais restrições deverão ser capazes de resistir a um escrutínio rigoroso. Não basta um risco de violência não especificado ou a mera possibilidade de que as autoridades não tenham a capacidade de prevenir ou neutralizar a violência emanada dos opositores à reunião; o Estado deverá ser capaz de demonstrar, com base numa avaliação concreta do risco, que não seria capaz de conter a situação, mesmo com a mobilização de meios significativos de aplicação da lei<sup>63</sup>. Deverão ser consideradas restrições menos intrusivas, como o adiamento ou a mudança do local da reunião, antes de recorrer à proibição.

53. A regulamentação do momento, local e forma das reuniões é geralmente neutra em termos de conteúdo e, embora haja alguma margem de discricionariedade para as restrições que regulam estes elementos, recai sobre as autoridades o ónus de justificar qualquer restrição caso a caso<sup>64</sup>. Quaisquer restrições desse tipo devem ainda, tanto quanto possível, permitir que os participantes se reúnam à vista e com a possibilidade de serem ouvidos pelo respetivo público-alvo, ou em qualquer local que seja importante para o seu propósito<sup>65</sup>.

54. No que diz respeito às restrições ao *tempo* das reuniões: os participantes devem ter oportunidade suficiente para manifestar os seus pontos de vista ou prosseguir efetivamente os seus outros objetivos<sup>66</sup>. Deve em geral deixar-se que as reuniões pacíficas terminem por si. Restrições relativas à exata hora do dia ou à data em que as reuniões podem ou não ser realizadas levantam preocupações quanto à sua compatibilidade com o Pacto<sup>67</sup>. As reuniões não devem ser limitadas unicamente devido à frequência com que ocorrem. O momento, duração ou frequência de uma manifestação podem, por exemplo, desempenhar um papel central na realização do seu objetivo. No entanto, o impacto cumulativo de reuniões repetidas pode ser ponderado no juízo de proporcionalidade da restrição. Por exemplo, certas reuniões realizadas regularmente à noite em áreas residenciais podem ter um impacto significativo sobre as pessoas que residam nas proximidades.

55. Quanto às restrições relativas ao elemento de *local*, as reuniões pacíficas podem, em princípio, ser realizadas em todos os espaços aos quais o público tem ou deveria ter acesso, como praças públicas e ruas<sup>68</sup>. Embora as regras relativas ao acesso do público a alguns espaços, como edifícios e parques, possam também limitar o direito de reunião em tais locais, a aplicação dessas restrições a reuniões pacíficas deverá ser justificável nos termos do artigo 21.º. As reuniões pacíficas não devem ser relegadas para áreas remotas onde não possam captar efetivamente a atenção das pessoas a quem se dirigem, ou da generalidade do público<sup>69</sup>. Em regra, não pode haver uma proibição geral de todas as reuniões na capital<sup>70</sup>, em todos os locais públicos exceto numa localização específica na cidade<sup>71</sup> ou fora do centro da cidade<sup>72</sup>, ou em todas as ruas de uma cidade.

<sup>62</sup> OSCE e Comissão de Veneza, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 152. Ver também Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Fáber c. Hungria* (queixa n.º 40721/08), sentença de 24 de outubro de 2012, paras. 56–58.

<sup>63</sup> *Alekseev c. Federação Russa*, par. 9.6.

<sup>64</sup> OSCE e Comissão de Veneza, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 132.

<sup>65</sup> *Turchenyak et al. c. Bielorrússia*, par. 7.4.

<sup>66</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Éva Molnár c. Hungria* (queixa n.º 10346/05), sentença de 7 de outubro de 2008, par. 42.

<sup>67</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, par. 52; e CCPR/C/TJK/CO/3, par. 49.

<sup>68</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *Protesto e Direitos Humanos*, par. 72.

<sup>69</sup> CCPR/C/KAZ/CO/1, par. 26.

<sup>70</sup> CCPR/C/DZA/CO/4, par. 45.

<sup>71</sup> *Turchenyak et al. c. Bielorrússia*, par. 7.5.

<sup>72</sup> *Sudalenko c. Bielorrússia* (CCPR/C/113/D/1992/2010), par. 8.5.

56. A designação dos perímetros de locais como tribunais, parlamentos, locais de importância histórica ou outros edifícios oficiais como áreas onde as reuniões não podem ter lugar deve geralmente ser evitada, nomeadamente porque se trata de espaços públicos. Quaisquer restrições às reuniões dentro desses locais e nas suas proximidades deverão ser especificamente justificadas e rigorosamente circunscritas<sup>73</sup>.

57. Embora as reuniões em espaços privados sejam abrangidas pelo direito de reunião pacífica<sup>74</sup>, os interesses de terceiros com direitos de propriedade devem ser devidamente ponderados. A questão de saber até que ponto podem ser impostas restrições a tais reuniões depende de considerações como se o espaço é habitualmente acessível ao público, a natureza e extensão da potencial interferência da reunião nos interesses de terceiros com direitos de propriedade sobre o espaço, se os titulares de direitos sobre o espaço aprovam tal utilização, se a posse do espaço é ou não contestada através da reunião e se os participantes têm outros meios razoáveis para atingir o objetivo da reunião, de acordo com o princípio da visão e do som<sup>75</sup>. O acesso à propriedade privada não pode ser negado de forma discriminatória.

58. No que diz respeito às restrições relativas à *forma* das reuniões pacíficas, deve deixar-se que sejam os participantes a decidir se desejam usar equipamentos como cartazes, megafones, instrumentos musicais ou outros meios técnicos, como equipamento de projeção, para transmitir a sua mensagem. As reuniões podem implicar a construção temporária de estruturas, incluindo sistemas de som, para alcançar o seu público ou de outra forma atingir o objetivo a que se propõem<sup>76</sup>.

59. Em geral, os Estados Partes não devem limitar o número de participantes nas reuniões<sup>77</sup>. Qualquer restrição deste tipo só pode ser aceite se existir uma conexão clara com um dos fundamentos legítimos de restrição enunciados no artigo 21.º, por exemplo quando considerações de segurança pública ditarem um número máximo de pessoas num estádio ou ponte, ou quando considerações de saúde pública exigirem distanciamento físico.

60. O uso de coberturas faciais ou outros disfarces, como capuzes ou máscaras, pelos participantes nas reuniões, ou outras medidas para participar anonimamente, podem fazer parte do elemento expressivo de uma reunião pacífica ou servir para evitar represálias ou proteger a privacidade, nomeadamente no contexto das novas tecnologias de vigilância. O anonimato dos participantes deve ser permitido, a menos que a sua conduta constitua um motivo razoável para a privação de liberdade<sup>78</sup> ou haja outros motivos igualmente ponderosos, como o facto de a cobertura facial fazer parte de um símbolo que seja, excepcionalmente, restrito pelas razões acima referidas (veja par. 51). A utilização de disfarces não deve ser considerada, por si só, como significativa de uma intenção violenta.

61. Embora a recolha de informações e dados pertinentes pelas autoridades possa, em certas circunstâncias, ajudar a facilitar reuniões, tal não pode resultar na supressão de direitos ou na criação de um efeito inibidor. Qualquer recolha de informações, por entidades públicas ou privadas, nomeadamente através de vigilância ou interceção de comunicações, e a forma como os dados são recolhidos, partilhados, retidos e acedidos, terão de respeitar rigorosamente as normas internacionais aplicáveis, incluindo as relativas ao direito à privacidade, nunca podendo ter como objetivo intimidar ou perseguir os participantes ou potenciais participantes nas reuniões<sup>79</sup>. Tais práticas devem ser reguladas por quadros

<sup>73</sup> *Zündel c. Canadá* (CCPR/C/78/D/953/2000), par. 8.5.

<sup>74</sup> *Giménez c. Paraguai* (CCPR/C/123/D/2372/2014), par. 8,3; e Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Annenkov e outros c. Rússia* (queixa n.º 31475/10), sentença de 25 de julho de 2017, par. 122.

<sup>75</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Appleby e outros c. Reino Unido* (queixa n.º 44.306/98), sentença de 6 de maio de 2003, par. 47.

<sup>76</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Frumkin c. Rússia*, par. 107.

<sup>77</sup> CCPR/C/THA/CO/2, par. 39.

<sup>78</sup> OSCE e Comissão de Veneza, *Diretrizes sobre Reunião Pacífica*, par. 153; e Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre Liberdade de Associação e Reunião em África*, par. 81.

<sup>79</sup> A/HRC/31/66, par. 73.

jurídicos internos adequados e acessíveis ao público que sejam compatíveis com as normas internacionais e sujeitos ao escrutínio dos tribunais<sup>80</sup>.

62. O simples facto de certa reunião ter lugar em público não significa que a privacidade dos participantes não possa ser violada. O direito à privacidade pode ser infringido, por exemplo, por tecnologias de reconhecimento facial e outras que permitam a identificação de participantes concretos entre uma multidão<sup>81</sup>. O mesmo se aplica à monitorização das redes sociais para obter informações sobre a participação em reuniões pacíficas. É necessário que as decisões relativas à recolha de informação e dados pessoais sobre os envolvidos em reuniões pacíficas, bem como à sua partilha ou retenção, sejam sujeitas a um escrutínio e supervisão independentes e transparentes, tendo em vista assegurar a compatibilidade de tais ações com o Pacto.

63. A liberdade dos funcionários públicos para participar em reuniões pacíficas não deve ser limitada mais do que o estritamente exigido pela necessidade de garantir a confiança do público na sua imparcialidade e, assim, a sua capacidade para desempenhar as respetivas funções profissionais<sup>82</sup>, devendo quaisquer restrições respeitar o disposto no artigo 21.º.

64. A exigência de que os participantes ou organizadores providenciem ou contribuam para os custos de policiamento ou segurança<sup>83</sup>, assistência médica ou limpeza<sup>84</sup>, ou outros serviços públicos associados às reuniões pacíficas, não é em geral compatível com o artigo 21.º<sup>85</sup>.

65. Espera-se que os organizadores e participantes cumpram os requisitos legais impostos a uma reunião, podendo ser responsabilizados pela sua própria conduta ilegal, incluindo o incitamento de terceiros<sup>86</sup>. Se, em circunstâncias excepcionais, os organizadores forem responsabilizados por danos materiais ou corporais pelos quais não sejam diretamente responsáveis, tal deve limitar-se aos casos em que as provas demonstrem que os organizadores podiam razoavelmente ter previsto e evitado os danos em causa<sup>87</sup>. A nomeação, pelos organizadores, de encarregados ou responsáveis pela segurança constitui uma boa prática, mas não deve ser um requisito legal.

66. As autoridades não podem exigir que pessoas prometam ou se comprometam a não organizar ou participar em reuniões futuras<sup>88</sup>. Por outro lado, ninguém pode ser forçado a participar numa reunião<sup>89</sup>.

67. Caso sejam impostas sanções penais ou administrativas aos organizadores ou participantes numa reunião pacífica por conduta ilegal, tais sanções deverão ser proporcionais, de natureza não discriminatória e não tipificadas de forma ambígua ou excessivamente ampla, nem suprimir condutas protegidas à luz do Pacto.

68. Embora os atos de terrorismo devam ser criminalizados em conformidade com o direito internacional, a tipificação de tais crimes não deverá ser excessivamente ampla ou discriminatória e não deverá ser aplicada de modo a restringir ou desencorajar o exercício do direito de reunião pacífica<sup>90</sup>. O mero ato de organizar ou participar numa reunião pacífica não pode ser criminalizado ao abrigo da legislação de combate ao terrorismo.

69. O acesso aos tribunais em busca de uma via de recurso face a restrições deverá estar prontamente disponível, incluindo a possibilidade de recurso ou revisão. A tempestividade e

<sup>80</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, paras. 42–43.

<sup>81</sup> A/HRC/44/24, paras. 33–34.

<sup>82</sup> OSCE e Comissão de Venezuela, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 110.

<sup>83</sup> CCPR/C/CHE/CO/4, par. 48.

<sup>84</sup> *Poliakov c. Bielorrússia* (CCPR/C/111/D/2030/2011), paras. 8.2–8.3; e CCPR/C/BLR/CO/5, par. 51 (a).

<sup>85</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre Liberdade de Associação e Reunião em África*, par. 102 (b).

<sup>86</sup> A/HRC/31/66, par. 26.

<sup>87</sup> OSCE e Comissão de Venezuela, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 224.

<sup>88</sup> CCPR/C/KHM/CO/2, par. 22; e CCPR/C/JOR/CO/5, par. 32.

<sup>89</sup> CCPR/C/TKM/CO/2, par. 44.

<sup>90</sup> CCPR/C/SWZ/CO/1, par. 36; e CCPR/C/BHR/CO/1, par. 29. Consulte também A/HRC/40/52.

duração de tais processos contra restrições a uma reunião não deverão comprometer o exercício do direito<sup>91</sup>. As garantias processuais do Pacto aplicam-se em todos esses casos, e também a questões como a detenção ou a imposição de sanções, incluindo multas, relativamente a reuniões pacíficas<sup>92</sup>.

## vs. Regimes de notificação

70. A exigência de um pedido de autorização às autoridades atenta contra a ideia de que a reunião pacífica é um direito básico<sup>93</sup>. Sistemas de notificação que exijam que aqueles que pretendem organizar uma reunião pacífica informem as autoridades com antecedência e forneçam alguns detalhes relevantes são admissíveis na medida em que sejam necessários para ajudar as autoridades a facilitar o bom andamento das reuniões pacíficas e proteger os direitos de terceiros<sup>94</sup>. Ao mesmo tempo, este requisito não deve ser usado indevidamente para reprimir reuniões pacíficas e, como sucede com outras ingerências no direito, tem de ser justificável à luz de um dos fundamentos enunciados no artigo 21.<sup>95</sup> O cumprimento dos requisitos de notificação não deve tornar-se um fim em si mesmo<sup>96</sup>. Os procedimentos de notificação devem ser transparentes, não excessivamente burocráticos<sup>97</sup>, gratuitos e os ônus impostos aos organizadores devem ser proporcionais ao potencial impacto público da reunião em causa.

71. A falta de notificação de uma futura reunião às autoridades, se necessária, não torna ilegal o ato de participação na reunião e não deverá, por si só, ser usada como pretexto para dispersar a reunião ou prender os respetivos participantes ou organizadores, ou para impor sanções indevidas, como acusar os participantes ou organizadores da prática de infrações penais. Caso sejam impostas sanções administrativas aos organizadores pelo incumprimento do dever de notificação, tal deverá ser justificado pelas autoridades<sup>98</sup>. A falta de notificação não exime as autoridades da obrigação de, dentro das suas possibilidades, facilitar a reunião e proteger os participantes.

72. Quaisquer requisitos de notificação para reuniões planeadas com antecedência deverão estar previstos na legislação interna. O prazo mínimo de notificação prévia pode variar de acordo com o contexto e o nível de facilitação exigido, mas não deve ser excessivamente longo<sup>99</sup>. Se forem impostas restrições após uma notificação, devem as mesmas ser comunicadas com antecedência suficiente para permitir o acesso aos tribunais ou outros mecanismos com vista à respetiva impugnação. Qualquer regime de notificação deve excluir reuniões cujo impacto sobre terceiros se possa razoavelmente esperar que seja mínimo, por exemplo devido à respetiva natureza, localização, limitado número de participantes ou curta duração. A notificação não deverá ser exigida para reuniões espontâneas em que não haja tempo suficiente para proceder à notificação prévia<sup>100</sup>.

73. Nos casos em que o direito interno continue a prever regimes de autorização, eles devem funcionar, na prática, como sistemas de notificação, sendo a autorização concedida automaticamente na ausência de razões ponderosas em contrário. Os regimes de notificação, por seu turno, não deverão funcionar na prática como sistemas de autorização<sup>101</sup>.

<sup>91</sup> CCPR/C/POL/CO/6, par. 23.

<sup>92</sup> *E.V. c. Bielorrússia* (CCPR/C/112/D/1989/2010), par. 6.6.

<sup>93</sup> CCPR/C/MAR/CO/6, par. 45; CCPR/C/GMB/CO/2, par. 41; e Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre Liberdade de Associação e Reunião em África*, par. 71.

<sup>94</sup> *Kivenmaa c. Finlândia*, par. 9.2. Veja também Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre Liberdade de Associação e Reunião em África*, par. 72.

<sup>95</sup> *Kivenmaa c. Finlândia*, par. 9.2. Ver também *Sekerko c. Bielorrússia*, par. 9.4.

<sup>96</sup> *Popova c. Federação Russa* (CCPR/C/122/D/2217/2012), par. 7.5.

<sup>97</sup> *Poliakov c. Bielorrússia*, par. 8.3.

<sup>98</sup> Veja, por exemplo, *Popova c. Federação Russa*, paras. 7.4, 7.5. Ver também A/HRC/31/66, par. 23.

<sup>99</sup> CCPR/CO/83/KEN, par. 23; CCPR/C/CHE/CO/4, par. 48; e CCPR/C/DZA/CO/4, par. 45.

<sup>100</sup> *Popova c. Federação Russa*, par. 7.5. Veja também Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Éva Molnár c. Hungria*, par. 38.

<sup>101</sup> CCPR/C/UZB/CO/5, paras. 46–47; e CCPR/C/JOR/CO/5, par. 32.

## VI. Deveres e poderes das agências de aplicação da lei

74. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei envolvidos no policiamento de reuniões deverão respeitar e garantir o exercício dos direitos fundamentais dos organizadores e participantes, ao mesmo tempo que protegem os jornalistas<sup>102</sup>, supervisores e observadores, pessoal médico e outros membros do público, bem como bens públicos e privados, de danos<sup>103</sup>. A abordagem básica das autoridades deve ser, se necessário, a de tentar facilitar as reuniões pacíficas.

75. As agências de aplicação da lei competentes devem, tanto quanto possível, trabalhar em prol do estabelecimento de canais de comunicação e diálogo entre as várias partes envolvidas nas reuniões, antes e durante as mesmas, com o objetivo de promover a prontidão da resposta, aliviar tensões e resolver litígios<sup>104</sup>. Embora seja uma boa prática que organizadores e participantes estabeleçam tais contatos, não lhes pode ser exigido que o façam.

76. Caso a presença de funcionários responsáveis pela aplicação da lei seja necessária, o policiamento de uma reunião deve ser planejado e conduzido com o objetivo de permitir que a reunião decorra conforme pretendido e tendo em vista minimizar potenciais danos pessoais e materiais<sup>105</sup>. O plano deve detalhar as instruções e equipamentos necessários e o destacamento de todos os agentes e unidades competentes.

77. Planos genéricos de contingência e protocolos de formação devem também ser desenvolvidos pelas agências de aplicação da lei competentes, em particular para o policiamento de reuniões que não sejam objeto de notificação prévia às autoridades e que possam afetar a ordem pública<sup>106</sup>. Deverão existir estruturas de comando claras para sustentar o apuramento de responsabilidades, assim como protocolos para registrar e documentar eventos, garantir a identificação dos agentes e reportar qualquer uso da força.

78. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem tentar desanuviar as situações que possam resultar em violência. Estão obrigados a esgotar primeiro os meios não violentos e a avisar com antecedência se a utilização da força se tornar absolutamente necessária, a menos que qualquer destes passos seja manifestamente ineficaz. Qualquer utilização da força deverá obedecer aos princípios fundamentais da legalidade, necessidade, proporcionalidade, precaução e não discriminação aplicáveis aos artigos 6.º e 7.º do Pacto, e aqueles que usem a força devem prestar contas de cada vez que o fazem<sup>107</sup>. Os regimes jurídicos nacionais sobre a utilização da força por funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão ser compatibilizados com os requisitos consagrados no direito internacional, orientados por normas como os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e as *Orientações de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei*<sup>108</sup>.

79. Só a força mínima necessária pode ser utilizada quando tal for exigido para um fim legítimo de aplicação da lei no decurso de uma reunião. Uma vez ultrapassada a necessidade de utilizar a força, por exemplo porque um indivíduo violento é capturado em segurança, deixa de ser admissível qualquer recurso adicional à força<sup>109</sup>. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não podem usar força maior do que a proporcional ao objetivo legítimo, seja ele a dispersão da reunião, a prevenção do crime ou a efetivação ou facilitação da captura legal de delinquentes ou suspeitos de crimes<sup>110</sup>. O direito interno não deverá conceder aos agentes poderes em larga medida irrestritos, por exemplo para utilizar a “força” ou “toda a

<sup>102</sup> CCPR/C/AGO/CO/1, par. 21; CCPR/C/GEO/CO/4, par. 12; e CCPR/C/KOR/CO/4, par. 52.

<sup>103</sup> A/HRC/31/66, par. 41.

<sup>104</sup> *Ibid.*, par. 38.

<sup>105</sup> Resolução 38/11 do Conselho de Direitos Humanos, parágrafo preambular; e A/HRC/26/36, par. 51.

<sup>106</sup> A/HRC/31/66, par. 37.

<sup>107</sup> Comentário Geral n.º 36 (2018) sobre o direito à vida, paras. 13–14.

<sup>108</sup> Publicação das Nações Unidas, n.º de venda E.20.XIV.2. Consulte também o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.

<sup>109</sup> Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, art.º 3.º.

<sup>110</sup> *Ibid.*, comentário ao art.º 3.º.

força necessária” para dispersar reuniões, ou simplesmente para “atirar às pernas”. Em particular, o direito interno não deverá permitir a utilização da força contra participantes numa reunião de forma arbitrária, excessiva ou discriminatória<sup>111</sup>.

80. Unicamente os funcionários responsáveis pela aplicação da lei com formação no policiamento de reuniões, incluindo em matéria das normas de direitos humanos relevantes, devem ser destacados para esse fim<sup>112</sup>. A formação deve sensibilizar os funcionários para as necessidades específicas de indivíduos ou grupos em situações de vulnerabilidade que participem em reuniões pacíficas, que podem, em alguns casos, incluir mulheres, crianças e pessoas com deficiência. Os militares não devem ser usados para fazer o policiamento de reuniões<sup>113</sup> mas se, em circunstâncias excepcionais e temporariamente, forem destacados para apoiar esse policiamento, deverão ter recebido uma adequada formação em matéria de direitos humanos e deverão cumprir as mesmas regras e normas internacionais que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei<sup>114</sup>.

81. Todos os funcionários responsáveis pela aplicação da lei responsáveis pelo policiamento de reuniões deverão estar devidamente equipados, incluindo, quando necessário, com armas e equipamentos de proteção adequados e aptos para fins menos letais. Os Estados Partes deverão garantir que todas as armas, incluindo armas menos letais, são sujeitas a rigorosos testes independentes e que os funcionários a quem são distribuídas recebem formação específica, devendo avaliar e monitorizar o impacto das armas sobre os direitos das pessoas afetadas<sup>115</sup>. As agências de aplicação da lei deverão estar atentas a impactos potencialmente discriminatórios de certas táticas de policiamento, nomeadamente no contexto das novas tecnologias, devendo combatê-los<sup>116</sup>.

82. A prisão preventiva de determinadas pessoas para as impedir de participar em reuniões pode constituir privação arbitrária de liberdade, a qual é incompatível com o direito de reunião pacífica<sup>117</sup>. Isto é especialmente verdade se a detenção durar mais de algumas horas. Caso o direito interno admita tal detenção, ela só pode ser utilizada nos casos mais excepcionais<sup>118</sup>, apenas pelo tempo absolutamente necessário e somente quando as autoridades tiverem provas da intenção dos indivíduos em causa de se envolverem em atos de violência, ou incitarem à prática dos mesmos, durante uma reunião em concreto, e se outras medidas destinadas a prevenir a ocorrência de violência forem claramente inadequadas<sup>119</sup>. As práticas de detenção indiscriminada e em massa, antes, durante ou após uma reunião, são arbitrárias e, portanto, ilegais<sup>120</sup>.

83. Poderes para "parar e buscar" ou "parar e revistar", aplicados àqueles que participam em reuniões, ou estão prestes a fazê-lo, deverão ser exercidos com base numa suspeita razoável da prática ou risco da prática de um delito grave e não deverão ser usados de forma discriminatória.<sup>121</sup> O simples facto de as autoridades associarem um indivíduo a uma reunião pacífica não constitui motivo razoável para detenção e revista<sup>122</sup>.

84. A contenção ("cerco"), em que funcionários responsáveis pela aplicação da lei cercam e encerram uma seção dos participantes, só pode ser usada quando for necessário e

<sup>111</sup> CCPR/C/MAR/CO/6, paras. 45–46; e CCPR/C/BHR/CO/1, par. 55.

<sup>112</sup> CCPR/C/KHM/CO/2, par. 12; CCPR/C/GRC/CO/2, par. 42; e CCPR/C/BGR/CO/4, par. 38.

<sup>113</sup> CCPR/C/VEN/CO/4, par. 14; e Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre o Policiamento de Reuniões em África*, par. 3.2.

<sup>114</sup> Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, art. 1º.

<sup>115</sup> Comentário Geral n.º 36, par. 14. Consulte também as *Orientações de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei*, secção 4; e os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, princípios 2 e 3.

<sup>116</sup> CCPR/C/GBR/CO/7, par. 11; e A/HRC/44/24, par. 32.

<sup>117</sup> CCPR/C/MKD/CO/3, par. 19.

<sup>118</sup> Comentário Geral n.º 35 (2014) sobre a liberdade e segurança pessoal, par. 15.

<sup>119</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *S. v. A. c. Dinamarca* (queixas de n.ºs 35553/12, 36678/12 e 36711/12), sentença de 22 outubro de 2018 (Grande Câmara), paras. 77 e 127.

<sup>120</sup> CCPR/C/CAN/CO/6, par. 15.

<sup>121</sup> CCPR/C/GBR/CO/7, par. 11; e CCPR/C/USA/CO/4, par. 7.

<sup>122</sup> A/HRC/31/66, par. 43.

proporcional fazê-lo, a fim de responder a uma situação atual de violência ou a uma ameaça iminente emanando daquela seção. As necessárias medidas de aplicação da lei direcionadas contra indivíduos em concreto são muitas vezes preferíveis à contenção. Deverá ter-se especial cuidado para conter, tanto quanto possível, unicamente pessoas ligadas diretamente à violência e limitar a duração das manobras de contenção ao mínimo necessário. Quando a contenção for usada de forma indiscriminada ou punitiva, viola o direito de reunião pacífica, podendo também violar outros direitos, como a proibição da detenção arbitrária e a liberdade de circulação<sup>123</sup>.

85. Uma reunião só pode ser dispersa em casos excepcionais. Pode recorrer-se à dispersão se a reunião enquanto tal deixar de ser pacífica, ou se houver indícios claros de uma ameaça iminente de violência grave à qual não se possa razoavelmente dar resposta através de medidas mais proporcionais, como a detenção de determinadas pessoas. Em todos os casos as regras de aplicação da lei relativas ao uso da força deverão ser rigorosamente respeitadas. As condições para ordenar a dispersão de uma reunião devem ser enunciadas no direito interno e apenas um funcionário devidamente autorizado pode ordenar a dispersão de uma reunião pacífica. Uma reunião que permaneça pacífica, embora causando simultaneamente um alto nível de perturbação, como o bloqueio prolongado do tráfego, só pode ser dispersada, em regra, se a perturbação for "grave e sustentada"<sup>124</sup>.

86. Quando for tomada uma decisão de dispersão em conformidade com o direito interno e internacional, a força deve ser evitada. Quando isso não for possível nas circunstâncias do caso, só pode ser usada a força mínima necessária<sup>125</sup>. Tanto quanto possível, qualquer força utilizada deve ser dirigida contra determinado indivíduo ou grupo envolvido em violência ou que ameace utilizá-la. Força suscetível de causar mais do que danos negligenciáveis não deve ser utilizada contra indivíduos ou grupos que ofereçam resistência passiva<sup>126</sup>.

87. Armas menos letais com efeitos numa área alargada, como gás lacrimogénio e canhões de água, tendem a ter efeitos indiscriminados. Sempre que sejam utilizadas tais armas, devem ser feitos todos os esforços razoáveis para limitar riscos como causar uma debandada ou ferir espectadores. Tais armas só devem ser usadas como medida de último recurso, após advertência verbal e dando aos participantes na reunião uma oportunidade adequada para dispersar. O gás lacrimogénio não deve ser usado em espaços confinados<sup>127</sup>.

88. As armas de fogo não são uma ferramenta apropriada para o policiamento de reuniões<sup>128</sup>. Nunca devem ser usadas simplesmente para dispersar uma reunião<sup>129</sup>. Para cumprir o direito internacional, qualquer uso de armas de fogo por funcionários responsáveis pela aplicação da lei no contexto de reuniões deverá limitar-se a indivíduos em concreto e em circunstâncias de estrita necessidade para enfrentar uma ameaça iminente de morte ou lesão grave<sup>130</sup>. Dada a ameaça que tais armas representam à vida, este limiar mínimo deve também aplicar-se ao disparo de balas de metal revestidas de borracha<sup>131</sup>. Sempre que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei estejam preparados para utilizar a força, ou a violência for considerada provável, as autoridades deverão também garantir que estão

<sup>123</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Austin e outros c. Reino Unido* (queixas n.ºs 39629/09, 40713/09; e 41008/09), sentença de 15 de março de 2012 (Grande Câmara), par. 68.

<sup>124</sup> A/HRC/31/66, par. 62.

<sup>125</sup> Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, princípio 13; e A/HRC/26/36, par. 75.

<sup>126</sup> *Orientações de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei*, par. 2.10.

<sup>127</sup> S/2009/693, anexo, par. 62; e *Orientações de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei*, par. 7.3.7.

<sup>128</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre o Policiamento de Reuniões em África*, par. 21.2.4.

<sup>129</sup> Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, princípio 14.

<sup>130</sup> Comentário Geral n.º 36, par. 12; e Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, princípios 9 e 14.

<sup>131</sup> *Orientações de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei*, par. 7.5.8.



disponíveis instalações médicas adequadas. Nunca é permitido disparar indiscriminadamente ou usar armas de fogo em modo totalmente automático durante o policiamento de uma reunião<sup>132</sup>.

89. O Estado é responsável, segundo o direito internacional, pelas ações e omissões das suas agências de aplicação da lei. Tendo em vista a prevenção de violações, os Estados devem promover consistentemente uma cultura de responsabilidade para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei durante as reuniões. Para reforçar uma efetiva responsabilização, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei fardados devem exibir sempre uma forma de identificação facilmente reconhecível durante as reuniões<sup>133</sup>.

90. Os Estados têm a obrigação de investigar de forma eficaz, imparcial e oportuna qualquer alegação ou suspeita razoável de uso ilegal da força ou outras violações por parte de funcionários responsáveis pela aplicação da lei, incluindo violência sexual ou baseada no género, no contexto das reuniões<sup>134</sup>. Qualquer ação ou omissão dolosa ou negligente pode constituir uma violação de direitos humanos. Cada funcionário responsável pelas violações deverá ser responsabilizado ao abrigo da legislação nacional e, quando pertinente, do direito internacional, devendo estar disponíveis recursos eficazes para as vítimas<sup>135</sup>.

91. Todo o uso da força por parte de funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser objecto de registo e refletido imediatamente num relatório transparente. Quando ocorrer ferimento ou lesão, o relatório deve conter informações suficientes para estabelecer se o uso da força foi necessário e proporcional, indicando os detalhes do incidente, incluindo as razões para o uso da força, sua eficácia e respetivas consequências<sup>136</sup>.

92. Qualquer destacamento de agentes à paisana para o policiamento de reuniões deverá ser estritamente necessário nas circunstâncias do caso e tais agentes não deverão jamais incitar à violência. Antes de efetuar uma busca, proceder a uma detenção ou recorrer a qualquer uso da força, os agentes à paisana deverão identificar-se às pessoas envolvidas.

93. O Estado é, em última instância, o responsável pela aplicação da lei durante uma reunião e só pode delegar tarefas a prestadores de serviços de segurança privada em circunstâncias excecionais. Nestes casos, o Estado continua responsável pela conduta desses prestadores de serviços<sup>137</sup>. Isto acresce à responsabilidade dos prestadores de serviços de segurança privada ao abrigo do direito interno e, quando relevante, internacional<sup>138</sup>. As autoridades devem definir na legislação nacional o papel e os poderes dos prestadores de serviços de segurança privada no âmbito da aplicação da lei, devendo a utilização da força e a formação dos mesmos ser rigorosamente regulamentadas<sup>139</sup>.

94. A utilização de dispositivos de gravação por funcionários responsáveis pela aplicação da lei durante as reuniões, incluindo câmaras corporais, pode desempenhar um papel positivo para garantir a responsabilização, se usado de forma criteriosa. No entanto, as autoridades devem dispor de diretrizes claras e públicas para garantir que a sua utilização é compatível com as normas internacionais relativas à privacidade e não tem um efeito inibidor sobre a

<sup>132</sup> A/HRC/31/66, paras. 60 e 67(e). Veja também o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Livro de Recursos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo na Aplicação da Lei* (Nova Iorque, Nações Unidas, 2017), p. 96.

<sup>133</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Hentschel e Stark c. Alemanha* (queixa n.º 47274/15), sentença de 9 de novembro de 2017, par. 91; e CAT/C/DEU/CO/6, par. 40.

<sup>134</sup> CCPR/C/COD/CO/4, paras. 43–44; e CCPR/C/BHR/CO/1, par. 36. Veja também *O Protocolo de Minnesota sobre a investigação da morte potencialmente ilegal (2016)* (publicação das Nações Unidas, N.º de venda E.91.IV.1).

<sup>135</sup> Resolução da Assembleia Geral 60/147, anexo.

<sup>136</sup> *Orientações de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei* par. 3.3–3.5.

<sup>137</sup> Comentário Geral n.º 36, par. 15.

<sup>138</sup> *Código Internacional de Conduta para Prestadores de Serviços de Segurança Privada* (2010).

<sup>139</sup> *Orientações de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei*, par. 3.2.

participação em reuniões<sup>140</sup>. Os participantes, jornalistas e supervisores têm também o direito de gravar os funcionários responsáveis pela aplicação da lei<sup>141</sup>.

95. O Estado é plenamente responsável por qualquer sistema de armas de controlo remoto que utilize durante uma reunião. Tais métodos de aplicação da força podem aumentar as tensões e só devem ser utilizados com muito cuidado. Sistemas de armas totalmente automáticos, que permitam a utilização de força letal contra os participantes na reunião sem intervenção humana significativa uma vez ativado o sistema, não devem jamais ser usados para a aplicação da lei durante uma reunião<sup>142</sup>.

## VII. Reuniões durante estados de emergência e conflito armado

96. Embora o direito de reunião pacífica não esteja na lista de direitos inderrogáveis constante do artigo 4.º, n.º 2 do Pacto, outros direitos potencialmente aplicáveis às reuniões, como os previstos nos artigos 6.º, 7.º e 18.º, não são derogáveis. Os Estados Partes não devem recorrer à derrogação do direito de reunião pacífica se puderem atingir os seus objetivos impondo restrições nos termos do artigo 21.<sup>143</sup> Se os Estados procederem a derrogações do Pacto em resposta, por exemplo, a manifestações em massa que incluam atos de violência, deverão ser capazes de justificar não apenas que tal situação constitui uma ameaça à existência da nação, mas também que todas as medidas derogatórias das suas obrigações à luz do Pacto são estritamente impostas pelas exigências da situação e cumprem os requisitos do artigo 4.<sup>144</sup>

97. Numa situação de conflito armado, a utilização da força durante reuniões pacíficas permanece regulada pelas regras que regem a aplicação da lei e o Pacto continua a aplicar-se<sup>145</sup>. Os civis numa reunião estão protegidos de ataques com força letal, salvo se participarem diretamente nas hostilidades e pelo tempo em que o fizerem, tal como esse conceito é entendido no âmbito do direito internacional humanitário. Em tal circunstância, só podem ser alvos de ataque na medida em que não beneficiem de outra proteção contra ataques ao abrigo do direito internacional. Qualquer uso da força ao abrigo do direito internacional humanitário aplicável está sujeito às regras e princípios da distinção, precauções no ataque, proporcionalidade, necessidade militar e humanidade. Em todas as decisões relativas à utilização da força, a segurança e a proteção dos participantes na reunião e do público em geral devem ser considerações importantes.

## VIII. Relação entre o artigo 21.º e outras disposições do Pacto e outros regimes jurídicos

98. A plena proteção do direito de reunião pacífica depende da proteção de uma série de direitos. A utilização de força desnecessária ou desproporcional ou outra conduta ilegal por agentes do Estado durante uma reunião pode violar os artigos 6.º, 7.º e 9.º do Pacto<sup>146</sup>. Um caso extremo, em que participantes em reuniões pacíficas sejam sujeitos a força ou conduta ilícita como parte de um ataque generalizado ou sistemático dirigido contra qualquer população civil, pode também constituir, se os outros critérios aplicáveis se encontrarem preenchidos, um crime contra a humanidade<sup>147</sup>.

<sup>140</sup> CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, par. 10; e CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, par. 16.

<sup>141</sup> A/HRC/31/66, par. 71.

<sup>142</sup> *Ibid.*, par. 67(f).

<sup>143</sup> Comentário Geral n.º 29 (2001) sobre derrogações de disposições do Pacto durante um estado de emergência, par. 5. Veja também CCPR/C/128/2, par. 2 (c).

<sup>144</sup> Comentário Geral n.º 29, paras. 5–9.

<sup>145</sup> Comentário Geral n.º 36, par. 64.

<sup>146</sup> CCPR/C/ISR/CO/3, par. 9; CCPR/C/UZB/CO/3, par. 8; *Olmedo c. Paraguai* (CCPR/C/104/D/1828/2008), par. 7.5; e *Benítez Gamarra c. Paraguai* (CCPR/C/104/D/1829/2008), par. 7.4.

<sup>147</sup> Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, 1998, artigo 7.º.

99. As restrições à possibilidade de as pessoas viajarem, incluindo para o estrangeiro (art.º 12.º, n.º 2) a fim de participarem em reuniões, marchas e outros encontros móveis podem violar a respetiva liberdade de circulação (art.º 12.º, n.º 1). As decisões oficiais que restrinjam o exercício de direitos de reunião deverão ser passíveis de impugnação legal em processo que satisfaça as exigências de um processo justo e público (art.º 14.º, n.º 1)<sup>148</sup>. A vigilância das pessoas envolvidas em reuniões e outras atividades de recolha de dados podem violar o seu direito à privacidade (art.º 17.º). As reuniões religiosas podem também estar protegidas pela liberdade da pessoa de manifestar a respetiva religião ou convicção (art.º 18.º)<sup>149</sup>. O direito de reunião pacífica é mais do que apenas uma manifestação da liberdade de expressão (art.º 19.º, n.º 2); tem frequentemente um elemento expressivo e as razões para o reconhecimento destes dois direitos e para as restrições aceitáveis para os mesmos sobrepõem-se de muitas formas. A liberdade de acesso à informação na posse de organismos públicos (art.º 19.º, n.º 2) está na base da capacidade do público conhecer o quadro jurídico e administrativo aplicável às reuniões e permite-lhe exigir a responsabilização dos funcionários públicos.

100. A liberdade de associação (art.º 22.º) protege também a ação coletiva e as restrições a este direito afetam frequentemente o direito de reunião pacífica. O direito de participação política (art.º 25.º) está intimamente ligado ao direito de reunião pacífica e, em casos relevantes, as restrições deverão ser justificadas à luz das condições estabelecidas tanto no artigo 21.º como no artigo 25.º<sup>150</sup>. O direito à não discriminação protege os participantes contra práticas discriminatórias no contexto das reuniões (art.ºs 2.º, n.º 1, 24.º e 26.º).

101. A participação em reuniões pacíficas pode ser restringida em conformidade com o artigo 21.º, a fim de proteger os direitos e liberdades de terceiros.

102. O direito de reunião pacífica tem um valor intrínseco. Além disso, é frequentemente exercido com o objetivo de fazer avançar a implementação de outros direitos humanos e outras normas e princípios do direito internacional. Em tais casos, o dever de respeitar e garantir o direito de reunião pacífica retira também a sua justificação jurídica da importância do conjunto mais alargado de outros direitos, normas e princípios cuja implementação favorece.

---

<sup>148</sup> *Evrezov et Al. c. Bielorrússia*, paras. 3.3 e 8.9.

<sup>149</sup> Comentário Geral n.º 22, par. 8.

<sup>150</sup> *Sudalenko c. Bielorrússia*, par. 8.6.