

# Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

Distr.: Geral  
17 de setembro de 2020

Original: inglês

## Comitê de Direitos Humanos

### Comentário Geral nº 37 (2020) sobre o direito de reunião pacífica (artigo 21) \*

#### I. Introdução

1. O direito humano fundamental à reunião pacífica permite que os indivíduos se expressem coletivamente e participem na formação de 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 relacionados, ele também constitui a base de um sistema de governança participativa baseado na democracia, nos direitos humanos, no Estado de direito e no pluralismo. As reuniões pacíficas podem desempenhar um papel crítico ao permitir que os participantes avancem com ideias e objetivos aspiracionais no domínio público e estabeleçam o grau de apoio ou oposição a essas ideias e objetivos. Quando são usados para expressar queixas, as reuniões pacíficas podem criar oportunidades para a resolução inclusiva, participativa e pacífica das diferenças.

2. O direito de reunião pacífica é, além disso, uma ferramenta valiosa que pode e tem sido usada para reconhecer e realizar uma ampla gama de outros direitos, incluindo direitos econômicos, sociais e culturais. É de particular importância para indivíduos e grupos marginalizados. O fracasso em respeitar e garantir o direito de reunião pacífica é tipicamente um indicador de repressão.

3. A primeira frase do artigo 21 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estabelece que: “O direito de reunião pacífica deverá ser reconhecido”. O direito está articulado em termos semelhantes em outros instrumentos internacionais e regionais,<sup>1</sup> e seu conteúdo foi elaborado por órgãos de monitoramento, por exemplo, em suas opiniões, observações finais, resoluções, diretrizes interpretativas e decisões judiciais.<sup>2</sup> Além de

\* Aprovado pelo Comitê em sua 129ª sessão (29 de junho a 24 de julho de 2020).

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

<sup>2</sup> Para exemplos dos mecanismos regionais, ver o Escritório da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), para Instituições Democráticas e Direitos Humanos, e Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), *Diretrizes sobre a Liberdade da Reunião Pacífica* 3ª ed. (Warsaw/Strasbourg, 2019); a Comissão Africana dos Direitos humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre a Liberdade de Associação e Reunião na África* (Banjul, 2017) e

estarem obrigados pelo direito internacional a reconhecer o direito de reunião pacífica, a grande maioria dos Estados também reconhece o direito em suas constituições nacionais.<sup>3</sup>

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

5. Todas as pessoas têm direito à reunião pacífica: cidadãos e não cidadãos. Pode ser exercido, por exemplo, por estrangeiros,<sup>6</sup> migrantes (documentados ou não),<sup>7</sup> requerentes de asilo e refugiados,<sup>8</sup> bem como apátridas.

6. O Artigo 21 do Pacto protege as reuniões pacíficas onde quer que ocorram: ao ar livre, dentro de casa e online; em espaços públicos e privados; ou uma combinação dos mesmos. Essas reuniões podem assumir muitas formas, incluindo manifestações, protestos, assembleias, procissões, comícios, manifestações, vigílias à luz de velas e flash-mobs. Elas são protegidas pelo artigo 21, quer sejam estacionárias, como piquetes, ou móveis, como procissões ou marchas.

7. Em muitos casos, as reuniões pacíficas não perseguem objetivos controversos e causam pouca ou nenhuma interrupção. O objetivo pode ser, por exemplo, comemorar um dia nacional ou celebrar o resultado de um evento esportivo. No entanto, as reuniões pacíficas às vezes podem ser usadas para buscar ideias ou objetivos controversos. Sua escala ou natureza podem causar perturbação, por exemplo, do movimento de veículos ou pedestres ou da atividade econômica.<sup>9</sup> Essas consequências, intencionais ou não, não colocam em questão a proteção de que gozam essas reuniões. Na medida em que um evento pode criar tais interrupções ou riscos, eles devem ser gerenciados dentro da estrutura do Pacto.

8. O reconhecimento do direito de reunião pacífica impõe aos Estados-Membros a obrigação correspondente de respeitar e garantir seu exercício sem discriminação.<sup>10</sup> Isso requer que os Estados permitam que tais reuniões ocorram sem interferência injustificada e para facilitar o exercício do direito e para proteger os participantes. A segunda frase do artigo 21 fornece motivos para possíveis restrições, mas tais restrições devem ser elaboradas de forma restrita. Existem, com efeito, limites para as restrições que podem ser impostas.

9. A proteção total do direito de reunião pacífica só é possível quando outros direitos, muitas vezes sobrepostos, também são protegidos, nomeadamente a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a participação política.<sup>11</sup> A proteção do direito de reunião pacífica também depende frequentemente da realização de uma ampla gama de direitos civis e políticos, bem como econômicos, sociais e culturais. Quando a conduta dos indivíduos os coloca fora do escopo da proteção do artigo 21, por exemplo, porque estão se comportando de forma violenta, eles retêm seus outros direitos sob o Pacto, sujeitos às limitações e restrições aplicáveis.

10. A maneira como as reuniões são conduzidas e seu contexto muda com o tempo. Isso pode, por sua vez, afetar a forma como são abordadas pelas autoridades. Por exemplo, dado

---

*Diretrizes para o Policiamento das Reuniões por Agentes da Lei na África* (Banjul, 2017); e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Gabinete da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, *Protesto e Direitos Humanos: Normas sobre os direitos envolvidos no protesto social e as obrigações de orientar a resposta do Estado* (2019).

<sup>3</sup> Um total de 184 dos 193 Estados membros das Nações Unidas reconhecem o direito de reunião pacífica em suas constituições. Veja [www.rightofassembly.info](http://www.rightofassembly.info).

<sup>4</sup> *Kivenmaa vs. Finlândia* (CCPR/C/50/D/412/1990), par. 7.6; *Sekerko vs. Bielorrússia* (CCPR/C/109/D/1851/2008), par. 9.3; e *Poplavny e Sudalenko vs. Bielorrússia* (CCPR/C/118/D/2139/2012), par. 8.5.

<sup>5</sup> Comentário Geral nº 31 (2004) sobre a natureza da obrigação legal geral imposta aos Estados partes do Pacto, par. 9.

<sup>6</sup> Comentário Geral nº 15 (1986) sobre a posição de estrangeiros sob o Pacto, paras. 1–2; e CCPR/C/KWT/CO/3, par. 42.

<sup>7</sup> CCPR/C/DOM/CO/6, par. 32.

<sup>8</sup> CCPR/C/NPL/CO/2, par. 14.

<sup>9</sup> CCPR/C/KOR/Q/4, par. 26.

<sup>10</sup> Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, art. 2º (1).

<sup>11</sup> A/HRC/39/28, par. 14.

que as tecnologias de comunicação emergentes oferecem a oportunidade de se reunir totalmente ou parcialmente online e muitas vezes desempenham um papel integral na organização, participação e monitoramento de reuniões físicas, o que significa que a interferência com essas comunicações pode impedir as reuniões. Embora as tecnologias de vigilância possam ser usadas para detectar ameaças de violência e, assim, proteger o público, elas também podem infringir o direito à privacidade e outros direitos dos participantes e espectadores e ter um efeito inibidor. Além disso, há um aumento da propriedade privada e outras formas de controle de espaços e plataformas de comunicação acessíveis ao público. Considerações como essas precisam informar uma compreensão contemporânea do arcabouço legal que o artigo 21 exige.

## II. Âmbito do direito de reunião pacífica

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

12. Participar de uma “reunião” significa organizar ou participar de um encontro de pessoas com propósitos como se expressar, expressar uma posição sobre um determinado assunto ou trocar ideias. O encontro também pode ter como objetivo defender ou afirmar a solidariedade ou identidade do grupo. As reuniões podem, além de terem tais finalidades, servir a outros fins, como entretenimento, cultural, religioso ou comercial, e ainda estar protegidas pelo artigo 21.

13. Embora a noção de uma reunião implique que haverá mais de um participante no encontro,<sup>12</sup> um único manifestante goza de proteções comparáveis sob o Pacto, por exemplo, dentro do artigo 19. Embora o exercício do direito de reunião pacífica seja normalmente entendido como pertencendo à reunião física de pessoas, a proteção do artigo 21 também se estende à participação remota e, à organização de reuniões, por exemplo online.<sup>13</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. As contramanifestações ocorrem quando uma reunião ocorre para expressar oposição a outra. Ambas as reuniões podem cair no âmbito da proteção do artigo 21.

15. Uma reunião “pacífica” está em contradição com outra caracterizada por uma violência generalizada e grave. Os termos “pacífico” e “não violento” são, portanto, usados indistintamente neste contexto. O direito de reunião pacífica não pode, por definição, ser exercido com uso de violência. “Violência”, no contexto do artigo 21, normalmente envolve o uso de força física pelos participantes contra outras pessoas que pode resultar em ferimentos ou morte, ou sérios danos à propriedade.<sup>14</sup> Meros puxões e empurrões ou interrupção do movimento de veículos ou pedestres ou atividades diárias não equivalem a “violência”.

16. Se a conduta dos participantes em uma reunião for pacífica, o fato de que certos requisitos legais internos relativos a uma reunião não tenham sido atendidos por seus organizadores ou participantes não coloca, por si só, os participantes fora do âmbito da

<sup>12</sup> *Coleman vs. Austrália* (CCPR/C/87/D/1157/2003), par. 6.4.

<sup>13</sup> A/HRC/41/41.

<sup>14</sup> OSCE e Comissão de Veneza, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 51.

proteção do artigo 21.<sup>15</sup> A desobediência civil coletiva ou as campanhas de ação direta podem ser abrangidas pelo artigo 21, desde que não sejam violentas.<sup>16</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 sejam pacíficas.<sup>17</sup> Além disso, atos isolados de violência cometidos por alguns participantes não devem ser atribuídos a outros, aos organizadores ou à reunião como tal.<sup>18</sup> Assim, alguns participantes em uma reunião podem ser abrangidos pelo artigo 21, enquanto outros na mesma reunião não.

18. A questão de saber se uma reunião é pacífica ou não deve ser respondida com referência à violência que se origina dos participantes. A violência contra os participantes de uma reunião pacífica pelas autoridades, ou por *agentes provocadores* agindo em seu nome, não torna a reunião não pacífica. O mesmo se aplica à violência por parte do público dirigida à reunião ou por participantes em contramanifestações.

19. A conduta de participantes específicos em uma reunião pode ser considerada violenta se as autoridades puderem apresentar evidências confiáveis de que, antes ou durante o evento, esses participantes estão incitando outras pessoas a usar a violência, e que tais ações podem causar violência; que os participantes têm intenções violentas e planejam agir sobre elas; ou que a violência de sua parte é iminente.<sup>19</sup> Casos isolados de tal conduta não serão suficientes para contaminar uma reunião inteira como não-pacífica, mas onde isso é manifestamente difundido dentro da reunião, a participação neste encontro como tal não será mais protegida pelo artigo 21.

20. O transporte pelos participantes de objetos que são ou poderiam ser vistos como armas ou de equipamentos de proteção, como máscaras de gás ou capacetes, não é necessariamente suficiente para julgar a conduta desses participantes violenta. Isso deve ser determinado caso a caso, dependendo, entre outras considerações, da regulamentação doméstica sobre o porte de armas (especialmente armas de fogo), práticas culturais locais, se há evidência de intenção violenta e o 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 impõe aos Estados Partes a obrigação de “respeitar e garantir” todos os direitos do Pacto (art. 2º (1)); tomar medidas legais e outras medidas para atingir esse objetivo (art. 2º (2)); e buscar responsabilidade e fornecer soluções eficazes para violações dos direitos do Pacto (art. 2º (3)).<sup>20</sup> A obrigação dos Estados Partes em relação ao direito de reunião pacífica compreende, portanto, esses vários elementos, embora o direito possa, em alguns casos, ser restringido de acordo com os critérios listados no artigo 21.

22. Os Estados devem deixar aos participantes a livre determinação dos propósitos ou de qualquer conteúdo expressivo de uma reunião. A abordagem das autoridades às reuniões pacíficas e quaisquer restrições impostas devem, portanto, em princípio, ser “neutras em termos de conteúdo”<sup>21</sup> e não devem basear-se na identidade dos participantes ou na sua relação com as autoridades. Além disso, embora o “horário, local e forma” das reuniões possam, em algumas circunstâncias, ser objeto de restrições legítimas nos termos do artigo

<sup>15</sup> Corte Europeia de Direitos Humanos, *Frumkin vs. Rússia* (pedido nº 74568/12), sentença de 5 janeiro de 2016, par. 97.

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

<sup>17</sup> A/HRC/31/66, par. 18.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México*, sentença de 28 de novembro de 2018, série C No. 371, par. 175; e Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Frumkin v. Rússia*, par. 99.

<sup>19</sup> Plano de Ação de Rabat sobre a proibição da advocacia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, hostilidade ou violência (A/HRC/22/17/Add.4, apêndice), par. 29(f).

<sup>20</sup> Veja também comentário Geral nº 31.

<sup>21</sup> *Alekseev v. Federação Russa*, (CCPR/C/109/D/1873/2009), par. 9.6. Veja também *Amelkovich v. Bielorrússia* (CCPR/C/125/D/2720/2016), par. 6.6; e CCPR/C/GNQ/CO/1, paras. 54-55.

21, dada a natureza tipicamente expressiva das reuniões, os participantes devem, tanto quanto possível, ser capazes de conduzir reuniões "à vista e som" de seu público-alvo.<sup>22</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 interferência injustificada com reuniões pacíficas. Os Estados são obrigados, por exemplo, a não proibir, restringir, bloquear, dispersar ou perturbar reuniões pacíficas sem justificativa convincente, nem sancionar participantes ou organizadores sem justa causa.

24. Além disso, os Estados Partes têm certos deveres positivos de *facilitar* as reuniões pacíficas e de possibilitar aos participantes alcançar seus objetivos.<sup>23</sup> Os Estados devem, portanto, promover um ambiente propício para o exercício do direito de reunião pacífica sem discriminação e estabelecer uma estrutura jurídica e institucional dentro da qual o direito possa ser exercido efetivamente. Por vezes, podem ser necessárias medidas específicas por parte das autoridades. Por exemplo, eles podem precisar bloquear ruas, redirecionar o tráfego ou fornecer segurança. Quando necessário, os Estados também devem *proteger* os participantes contra possíveis abusos por parte de atores não estatais, como interferência ou violência por parte de outros membros do público,<sup>24</sup> contra manifestantes e provedores de segurança privada.

25. Os Estados devem garantir que as leis e sua interpretação e aplicação não resultem em discriminação no gozo do direito de reunião pacífica, por exemplo, com base na raça, cor, etnia, idade, sexo, idioma, propriedade, religião ou crença, política ou outra opinião, origem nacional ou social, nascimento, minoria, indígena ou outro status, deficiência, orientação sexual ou identidade de gênero ou outra condição.<sup>25</sup> Devem ser feitos esforços especiais para assegurar a facilitação e proteção igual e efetiva do direito de reunião pacífica de indivíduos que são membros de grupos que são ou foram sujeitos a discriminação, ou que podem enfrentar desafios específicos ao participar de reuniões.<sup>26</sup> Além disso, os Estados têm o dever de proteger os participantes de todas as formas de abusos e ataques discriminatórios.<sup>27</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 encontros por direito próprio, evitando ao mesmo tempo a interrupção indevida das reuniões às quais se opõem.<sup>28</sup> Os Estados devem, em princípio, adotar uma abordagem neutra em relação ao conteúdo das contramanifestações, que devem poder acontecer, o mais longe possível, à vista e ao som das reuniões a que dirigem 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 restringir a reunião.<sup>29</sup> Os Estados são obrigados a tomar todas as medidas razoáveis que não imponham encargos desproporcionais sobre eles para proteger todos os participantes e permitir que tais reuniões ocorram de maneira ininterrupta.<sup>30</sup> (veja também o par. 52 abaixo)

<sup>22</sup> *Strizhak v. Bielorrússia*, (CCPR/C/124/D/2260/2013), par. 6.5.

<sup>23</sup> Desde que emitiram suas opiniões em *Turchenyak et. Al. vs. Bielorrússia* (CCPR/C/108/D/1948/2010 e Corr.1), o Comitê tem repetido frequentemente que as medidas tomadas pelos Estados em resposta a uma reunião "devem ser guiadas pelo objetivo de facilitar o 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>24</sup> *Alekseev vs. Federação Russa*, par. 9.6.

<sup>25</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. 2º.

<sup>26</sup> A/HRC/31/66, par. 16.

<sup>27</sup> CCPR/C/CHL/CO/6, par. 19. Veja também *Fedotova v. Federação Russa* (CCPR/C/106/D/1932/2010), par. 10.4.

<sup>28</sup> Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Plattform "Ärzte für das Leben" vs. Áustria* (pedido nº. 10126/82), sentença de 21 de junho de 1988, par. 32.

<sup>29</sup> Comissão Africana dos Direitos humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre Liberdade de Associação e Reunião na África*, par. 70 (a).

<sup>30</sup> Veja também o parágrafo 52 abaixo.

28. Um sistema legal e de tomada de decisões transparente e funcional está no cerne do dever de respeitar e garantir reuniões pacíficas. A legislação nacional deve reconhecer o direito de reunião pacífica, estabelecer claramente os deveres e responsabilidades de todos os funcionários públicos envolvidos, estar alinhada com os padrões internacionais relevantes e ser acessível ao público. Os Estados devem assegurar a conscientização pública sobre a lei e os regulamentos relevantes, incluindo quaisquer procedimentos a serem seguidos por aqueles que desejam exercer o direito; quem são as autoridades responsáveis; as regras aplicáveis a esses funcionários; e os recursos disponíveis para alegadas violações de direitos.

29. Os Estados Partes devem garantir a supervisão independente e transparente de todos os órgãos envolvidos em reuniões pacíficas, inclusive por meio do acesso oportuno a recursos eficazes, incluindo recursos judiciais ou instituições nacionais de direitos humanos, com vistas a defender o direito, antes, durante e depois de uma reunião.

30. O papel dos jornalistas, defensores dos direitos humanos, monitores eleitorais e outros envolvidos no monitoramento ou reportagem das reuniões é de particular importância para o pleno gozo do direito de reunião pacífica. Essas pessoas têm direito à proteção sob o Pacto.<sup>31</sup> Eles não podem ser proibidos ou indevidamente limitados no exercício dessas funções, inclusive com relação ao monitoramento das ações dos encarregados da aplicação da lei. Eles não devem sofrer represálias ou outro tipo de assédio, e seu equipamento não deve ser confiscado ou danificado.<sup>32</sup> Mesmo que uma reunião seja declarada ilegal ou dispersa, isso não elimina o direito de monitorar. É uma boa prática que instituições nacionais independentes de direitos humanos e organizações não governamentais monitorem as reuniões.

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 por suas atividades e de seus funcionários.<sup>33</sup> Pode-se esperar que as entidades privadas e a sociedade em geral aceitem algum nível de ruptura como resultado do exercício do direito.

32. Dado que as reuniões pacíficas muitas vezes têm funções expressivas e que o discurso político goza de proteção especial como forma de expressão, segue-se que as reuniões com uma mensagem política devem gozar de um nível elevado de acomodação e proteção.<sup>34</sup>

33. O artigo 21 e seus direitos relacionados não protegem os participantes apenas enquanto e onde uma reunião está em andamento. Atividades que sejam relacionadas, conduzidas por um indivíduo ou por um grupo, fora do contexto imediato do encontro, mas que são essenciais para tornar o exercício significativo, também estão cobertas. As obrigações dos Estados Partes estendem-se, portanto, a ações como a mobilização de recursos pelos participantes ou organizadores; planejamento; disseminação de informações sobre um próximo evento;<sup>35</sup> preparação e viagem para o evento;<sup>36</sup> comunicação entre os participantes antes e durante a reunião; transmissão da reunião; e a saída da reunião após seu término. Essas atividades podem, como a participação na própria reunião, estar sujeitas a restrições, mas estas devem ser estritamente definidas. Além disso, ninguém deve ser assediado ou sofrer outras represálias como resultado de sua presença ou filiação a uma reunião pacífica.

34. Muitas atividades associadas acontecem online ou dependem de serviços digitais. Essas atividades também são protegidas pelo artigo 21. Os Estados Partes não devem, por exemplo, bloquear ou dificultar a conectividade com a Internet em relação a reuniões pacíficas.<sup>37</sup> O mesmo se aplica a interferências direcionadas geograficamente ou de

<sup>31</sup> *Zhagiparov vs. Kazakhstan* (CCPR/C/124/D/2441/2014), paras. 13.2–13.5. Veja também a Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou 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, OP 6.

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

<sup>34</sup> Comentário Geral nº 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 vs. Bielorrússia* (CCPR/C/103/D/1838/2008), par. 9.3.

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

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

tecnologia específica com conectividade ou acesso ao conteúdo. Os Estados devem garantir que as atividades dos provedores e intermediários de serviços de Internet não restrinjam indevidamente as reuniões ou a privacidade dos participantes da reunião. Quaisquer restrições ao funcionamento dos sistemas de divulgação de informações devem estar em conformidade com os testes de restrições à liberdade de expressão.<sup>38</sup>

35. Embora todos os órgãos do Estado tenham a obrigação de respeitar e garantir o direito à reunião pacífica, as decisões sobre as reuniões são frequentemente tomadas a nível local. Os Estados devem, portanto, garantir treinamento e recursos adequados para os funcionários envolvidos nessas decisões em todos os níveis de governo.

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

36. Embora o direito de reunião pacífica possa, em certos casos, ser limitado, recai sobre as autoridades a justificativa de quaisquer restrições.<sup>39</sup> As autoridades devem ser capazes de demonstrar que quaisquer restrições atendem ao requisito de legalidade e também são necessárias e proporcionais a pelo menos um dos motivos permitidos para as restrições enumerados no artigo 21, conforme discutido abaixo. Quando este ônus não é cumprido, o artigo 21 é violado.<sup>40</sup> A imposição de quaisquer restrições deve ser pautada pelo objetivo de facilitar o direito, ao invés de buscar limitações desnecessárias e desproporcionais a ele.<sup>41</sup> As restrições não devem ser discriminatórias, prejudicar 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 pode ser considerada apenas como medida de último recurso. Quando a imposição de restrições a uma reunião for considerada necessária, as autoridades devem primeiro procurar aplicar as medidas menos intrusivas. Os Estados também devem considerar permitir a realização de uma reunião e decidir posteriormente se medidas devem ser tomadas em relação a possíveis transgressões durante o evento, ao invés de impor restrições prévias na tentativa de eliminar todos os riscos.<sup>42</sup>

38. Quaisquer restrições à participação em reuniões pacíficas devem ser baseadas em uma avaliação diferenciada ou individualizada da conduta dos participantes e da reunião em questão. As restrições gerais às reuniões pacíficas são presumivelmente desproporcionais.

39. A segunda frase do artigo 21 prevê que nenhuma restrição poderá ser imposta ao exercício do direito de reunião pacífica, além das impostas em conformidade com a lei. Isso apresenta o requisito formal de *legalidade*, semelhante ao requisito de que as limitações devem ser “previstas em lei” em outros artigos do Pacto. Portanto, as restrições devem ser impostas por meio de leis ou decisões administrativas baseadas na lei. As leis em questão devem ser suficientemente precisas para permitir que os membros da sociedade decidam como regular sua conduta e não podem conferir liberdade total ou ampla aos responsáveis por sua aplicação.<sup>43</sup>

40. O Artigo 21 estabelece que quaisquer restrições devem ser “necessárias em uma sociedade democrática”. As restrições devem, portanto, ser *necessárias e proporcionais* no contexto de uma sociedade baseada na democracia, no Estado de direito, no pluralismo político e nos direitos humanos, em vez de serem meramente razoáveis ou convenientes.<sup>44</sup> Tais restrições devem ser respostas adequadas a uma necessidade social premente, relacionada a um dos fundamentos permitidos listados no artigo 21. Elas também devem ser as menos intrusivas entre as medidas que podem servir à função de proteção relevante.<sup>45</sup> Além disso, devem ser proporcionais, o que requer uma avaliação de valor, ponderando a

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

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

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

<sup>41</sup> *Turchenyak et al vs. 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 vs. Federação Russa* (CCPR/C/123/D/2318/2013), par. 7,7; e comentário Geral nº 34, par. 25.

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

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

natureza e o impacto prejudicial da interferência no exercício do direito em relação ao benefício resultante para um dos motivos da interferência.<sup>46</sup> Se o prejuízo supera o benefício, a restrição é desproporcional e, portanto, não permitida.

41. A última parte da segunda frase do artigo 21 estabelece os fundamentos legítimos para restringir o direito de reunião pacífica. Trata-se de uma lista exaustiva, consistindo nos seguintes fundamentos: os interesses da segurança nacional; segurança Pública; ordem pública (*ordre public*); a proteção da saúde pública; ou moral; ou a proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

42. Os “interesses de segurança nacional” podem servir de base para restrições se tais restrições forem necessárias para preservar a capacidade do Estado de proteger a existência da nação, sua integridade territorial ou independência política contra uma ameaça credível ou uso da força.<sup>47</sup> Este limite será atingido apenas excepcionalmente por reuniões que sejam “pacíficas”. Além disso, quando a própria razão da deterioração da segurança nacional é a supressão dos direitos humanos, isso não pode ser usado para justificar outras restrições, incluindo o 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> deve ser estabelecido 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 sérios danos à propriedade.<sup>50</sup>

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

45. A proteção do terreno de “saúde pública” pode permitir, excepcionalmente, a imposição de restrições, por exemplo, quando há um surto de uma doença infecciosa e os encontros são perigosos. Em casos extremos, isso também pode ser aplicável quando a situação sanitária durante uma reunião apresentar um risco substancial à saúde do público em geral ou dos próprios participantes.<sup>53</sup>

46. Restrições a reuniões pacíficas devem ser impostas apenas excepcionalmente para a proteção da “moral”. Se acionado, 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 devem ser entendidas à luz da universalidade dos direitos humanos, do pluralismo e do princípio da não-discriminação.<sup>55</sup> Restrições

<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 Direitos Civis 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 Civis 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 de Direitos Humanos, *Cisse vs. França* (pedido nº 51346/99), sentença de 9 abril de 2002.

<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.



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 outros” podem estar relacionadas às proteções previstas no Pacto ou outros direitos humanos de pessoas que não participam da reunião. Ao mesmo tempo, as reuniões são um uso legítimo de espaços públicos e outros espaços, e uma vez que podem acarretar por sua própria natureza um certo nível de perturbação da vida comum, tais perturbações devem ser acomodadas, a menos que imponham uma carga desproporcional, na qual nesse caso, as autoridades devem ser capazes de fornecer justificativas detalhadas para quaisquer restrições.<sup>57</sup>

48. Além da estrutura geral de restrições prevista no artigo 21, conforme discutido acima, considerações adicionais são relevantes para as restrições ao direito de reunião pacífica. É central para a realização do direito a exigência de que quaisquer restrições, em princípio, sejam neutras em relação ao conteúdo e, portanto, não estejam relacionadas com a mensagem transmitida pela reunião.<sup>58</sup> Uma abordagem contrária anula o próprio propósito das reuniões pacíficas como uma ferramenta potencial de participação política e social que permite às pessoas apresentar ideias e estabelecer a extensão do apoio que desfrutam.

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

50. De acordo com o artigo 20 do Pacto, as reuniões pacíficas não podem ser usadas para propaganda de guerra (art. 20 (1)), ou defesa de ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, hostilidade ou violência (art. 20 (2)).<sup>61</sup> Tanto quanto possível, a ação deve ser tomada em tais casos contra os perpetradores individuais, ao invés de contra a reunião como um todo. A participação em reuniões cuja mensagem dominante se enquadre no âmbito do artigo 20 deve ser tratada em conformidade com os requisitos para restrições estabelecidos nos artigos 19 e 21.<sup>62</sup>

51. Geralmente, o uso de bandeiras, uniformes, sinais e faixas deve ser considerado uma forma legítima de expressão que não deve ser restringida, mesmo que tais símbolos sejam uma lembrança de um passado doloroso. Em casos excepcionais, onde tais símbolos estão direta e predominantemente associados ao incitamento à discriminação, hostilidade ou violência, as restrições apropriadas devem ser aplicadas.<sup>63</sup>

52. O fato de uma reunião provocar ou poder provocar uma reação hostil de membros do público contra os participantes, como regra geral, não justifica restrição; a reunião deve ter permissão para prosseguir e seus participantes devem ser protegidos.<sup>64</sup> (veja o par. 18 acima) No entanto, no caso excepcional em que o Estado seja manifestamente incapaz de proteger

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

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

<sup>58</sup> *Alekseev vs. 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° 34, par. 38.

<sup>61</sup> Artigo 20 (1) e (2).

<sup>62</sup> Comentário geral n° 34, paras. 50–52; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 4°; e Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, Recomendação Geral n° 35 (2013) sobre o combate ao discurso racista de ódio. Ver também o Plano de Ação de Rabat, par. 29, e a Declaração de Beirute e seus 18 compromissos sobre “Fé pelos Direitos” (A/HRC/ 40/58, anexos I e II).

<sup>63</sup> OSCE e Comissão de Veneza, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 152. Ver também Tribunal Europeu de Direitos Humanos, *Fáber vs. Hungria* (pedido n° 40721/08), sentença de 24 de outubro de 2012, paras. 56–58.

<sup>64</sup> *Alekseev vs. Federação Russa*, par. 9.6. Veja também o parágrafo 18 acima.

os participantes de uma grave ameaça à sua segurança, podem ser impostas restrições à participação na reunião. Essas restrições devem ser capazes de resistir a um escrutínio rigoroso. Não basta o risco indeterminado de violência, ou a mera possibilidade de que as autoridades não tenham a capacidade de prevenir ou neutralizar a violência que emana dos opositores da reunião; o Estado deve ser capaz de demonstrar, com base em uma avaliação de risco concreta, que não seria capaz de conter a situação, mesmo que houvesse capacidade significativa de aplicação da lei.<sup>65</sup> Restrições menos intrusivas, como adiamento ou relocação da reunião, devem ser consideradas antes de recorrer à proibição.

53. A regulamentação do "horário, lugar e maneira" das reuniões é geralmente neutra em termos de conteúdo e, embora haja algum escopo para restrições que regulam esses elementos, a responsabilidade permanece nas autoridades para justificar qualquer restrição em uma base caso a caso.<sup>66</sup> Quaisquer dessas restrições devem ainda, na medida do possível, permitir que os participantes se reúnam "à vista e ao som" de seu público-alvo, ou em qualquer local que seja importante para seu propósito.<sup>67</sup>

54. No que diz respeito às restrições ao *tempo* das reuniões: os participantes devem ter oportunidade suficiente para manifestar efetivamente seus pontos de vista ou perseguir seus outros objetivos efetivamente.<sup>68</sup> As reuniões pacíficas geralmente devem terminar sozinhas. Restrições sobre a hora exata do dia ou data em que as reuniões podem ou não ser realizadas levantam preocupações sobre sua compatibilidade com o Pacto.<sup>69</sup> As reuniões não devem ser limitadas apenas por causa de sua frequência. O momento, a duração ou a frequência de uma demonstração podem, por exemplo, desempenhar um papel central na realização de seu objetivo. No entanto, o impacto cumulativo de reuniões sustentadas pode ser pesado em uma avaliação de proporcionalidade de uma restrição. Por exemplo, certas reuniões realizadas regularmente à noite em áreas residenciais podem ter um impacto significativo sobre as pessoas que vivem nas proximidades.

55. Quanto às restrições ao elemento do 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>70</sup> Embora as regras relativas ao acesso do público a alguns espaços, como edifícios e parques, também possam limitar o direito de reunião em tais locais, a aplicação de tais restrições a reuniões pacíficas deve ser justificável nos termos do artigo 21. As reuniões pacíficas não devem ser relegadas a áreas remotas onde não possam captar efetivamente a atenção das pessoas que estão sendo abordadas ou do público em geral.<sup>71</sup> Como regra geral, não podem ser impostas proibições em todas as reuniões na capital;<sup>72</sup> em qualquer local público, exceto em um único lugar especificado, seja em uma cidade,<sup>73</sup> ou fora do centro da cidade;<sup>74</sup> ou em "todas as ruas da cidade".

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 ocorrer geralmente deve ser evitada, *inter alia* porque se trata de espaços públicos. Quaisquer restrições às reuniões dentro e ao redor de tais locais devem ser especificamente justificado e estreitamente circunscritas.<sup>75</sup>

<sup>65</sup> *Alekseev vs. Federação Russa*, par. 9.6.

<sup>66</sup> OSCE e Comissão de Venezuela, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 132.

<sup>67</sup> *Turchenyak et al. vs. Bielorrússia*, par. 7.4.

<sup>68</sup> Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Éva Molnár vs. Hungria* (pedido nº 10346/05), sentença de 7 de outubro de 2008, par. 42.

<sup>69</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, par. 52; e CCPR/C/TJK/CO/3, par. 49.

<sup>70</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *Protesto e Direitos Humanos*, par. 72.

<sup>71</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, par. 52; CCPR/C/KAZ/CO/1, par. 26.

<sup>72</sup> CCPR/C/DZA/CO/4, par. 45.

<sup>73</sup> *Turchenyak et al. vs. Bielorrússia*, par. 7.5.

<sup>74</sup> *Sudalenko vs. Bielorrússia* (CCPR/C/113/D/1992/2010), par. 8.5.

<sup>75</sup> *Zündel vs. Canadá* (CCPR/C/78/D/953/2000), par. 8.5.

57. Embora os reuniões em espaços privados sejam abrangidas pelo direito de reunião pacífica,<sup>76</sup> os interesses de terceiros com direitos de propriedade devem ser devidamente considerados. A questão de até que ponto as restrições podem ser impostas a tal reunião depende de considerações como se o espaço é rotineiramente acessível ao público, a natureza e a extensão da interferência potencial causada pela reunião com os interesses de outras pessoas com direitos na propriedade, se aqueles que detêm direitos sobre a propriedade aprova tal uso, se a propriedade do espaço é contestada por meio da reunião, e se os participantes têm outros meios razoáveis para atingir o objetivo da reunião, de acordo com o princípio da visão e som.<sup>77</sup> O acesso à propriedade privada não pode ser negado de forma discriminatória.

58. No que diz respeito às restrições à *forma* de reuniões pacíficas, os participantes devem ser deixados a decidir se desejam usar equipamentos como cartazes, megafones, instrumentos musicais ou outros meios técnicos, como equipamento de projeção, para transmitir sua mensagem. As reuniões podem implicar a construção temporária de estruturas, incluindo sistemas de som, para alcançar seu público ou atingir seu propósito de outra forma.<sup>78</sup>

59. Em geral, os Estados Partes não devem limitar o número de participantes nas reuniões.<sup>79</sup> Qualquer restrição pode ser aceita apenas se houver uma conexão clara com um motivo legítimo para as restrições estabelecidas no artigo 21, por exemplo, quando as considerações de segurança pública ditarem uma capacidade máxima de multidão para um estádio ou uma ponte, ou onde as considerações de saúde pública ditarem distanciamento físico.

60. O uso de coberturas faciais ou outros disfarces pelos participantes das reuniões, como capuzes ou máscaras, ou outras medidas para participar anonimamente podem fazer parte do elemento expressivo de uma reunião pacífica ou servir para se proteger de represálias ou para proteger a privacidade, inclusive em contexto das novas tecnologias de vigilância. O anonimato dos participantes deve ser permitido, a menos que sua conduta apresente motivos razoáveis para prisão<sup>80</sup> ou haja outros motivos igualmente convincentes, como o fato de que a cobertura facial faz parte de um símbolo que é, excepcionalmente, restrito pelas razões referidas acima (veja par. 51).<sup>81</sup> O uso de disfarces não deve ser considerado, por si só, uma intenção violenta.

61. Embora a coleta de informações e dados relevantes pelas autoridades possa, em certas circunstâncias, auxiliar na facilitação de reuniões, isso não deve resultar na supressão de direitos ou na criação de um efeito inibidor. Qualquer coleta de informações, seja por entidades públicas ou privadas, incluindo por meio de vigilância ou interceptação de comunicações, bem como a forma como os dados são coletados, compartilhados, retidos e acessados, deve obedecer estritamente aos padrões internacionais aplicáveis, incluindo o direito de privacidade e nunca pode ter como objetivo intimidar ou assediar os participantes ou possíveis participantes nas reuniões.<sup>82</sup> Essas práticas devem ser regulamentadas por estruturas jurídicas nacionais adequadas e acessíveis ao público que sejam compatíveis com os padrões internacionais e sujeitas ao escrutínio dos tribunais.<sup>83</sup>

62. O simples fato de uma determinada reunião ocorrer em público não significa que a privacidade dos participantes não possa ser violada. O direito à privacidade pode ser infringido, por exemplo, por reconhecimento facial e outras tecnologias que podem

<sup>76</sup> *Giménez vs. Paraguai* (CCPR/C/123/D/2372/2014), par. 8,3; e Tribunal Europeu dos Direitos Humanos *Annenkov e outros vs. Rússia* (pedido nº 31475/10), sentença de 25 de julho de 2017, par. 122.

<sup>77</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Appleby e outros vs. Reino Unido* (pedido nº 44.306/98), sentença de 6 de maio de 2003, par. 47.

<sup>78</sup> Tribunal Europeu de Direitos Humanos, *Frumkin vs. Rússia*, par. 107.

<sup>79</sup> CCPR/C/THA/CO/2, par. 39.

<sup>80</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 na África*, par. 81.

<sup>81</sup> No que diz respeito a coberturas faciais simbólicas, consulte o parágrafo 51 acima.

<sup>82</sup> A/HRC/31/66, par. 73.

<sup>83</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, paras. 42–43.

identificar participantes individuais em uma multidão.<sup>84</sup> O mesmo se aplica ao monitoramento das redes sociais para colher informações sobre a participação em reuniões pacíficas. O escrutínio e a supervisão independentes e transparentes devem ser exercidos sobre a decisão de coletar as informações pessoais e dados dos envolvidos em reuniões pacíficas e sobre seu compartilhamento ou retenção, com vistas a assegurar a compatibilidade de tais ações com o Pacto.

63. A liberdade dos funcionários públicos de participar de reuniões pacíficas não deveria ser limitada mais do que o estritamente exigido pela necessidade de garantir a confiança do público em sua imparcialidade e, portanto, em sua capacidade de desempenhar suas funções de serviço,<sup>85</sup> e quaisquer restrições devem obedecer ao artigo 21.

64. Os requisitos para os participantes ou organizadores providenciem ou contribuam para os custos de policiamento ou segurança,<sup>86</sup> assistência médica ou limpeza,<sup>87</sup> ou outros serviços públicos associados a reuniões pacíficas geralmente não são compatíveis com o artigo 21.<sup>88</sup>

65. Espera-se que os organizadores e participantes cumpram os requisitos legais exigidos em uma reunião, e eles podem ser responsabilizados por sua própria conduta ilegal, incluindo a incitação de terceiros.<sup>89</sup> Se, em circunstâncias excepcionais, os organizadores forem responsabilizados por danos ou lesões pelos quais não foram diretamente responsáveis, isso deve ser limitado aos casos em que as evidências mostram que os organizadores poderiam razoavelmente ter previsto e evitado danos ou lesões.<sup>90</sup> É uma boa prática para os organizadores nomear administradores ou marechais quando necessário, mas isso não deve ser um requisito legal.

66. As autoridades não podem exigir promessas ou compromissos de indivíduos de não organizar ou participar de futuras reuniões.<sup>91</sup> Por outro lado, ninguém pode ser forçado a participar de uma reunião.<sup>92</sup>

67. Quando sanções criminais ou administrativas são impostas aos organizadores ou participantes de uma reunião pacífica por sua conduta ilegal, tais sanções devem ser proporcionais, de natureza não discriminatória e não devem ser baseadas em ofensas ambíguas ou excessivamente definidas, ou suprimir condutas protegidas sob o Pacto.

68. Embora os atos de terrorismo devam ser criminalizados em conformidade com o direito internacional, a definição de tais crimes não deve ser excessivamente ampla ou discriminatória e não deve ser aplicada de modo a restringir ou desencorajar o exercício do direito de reunião pacífica.<sup>93</sup> O mero ato de organizar ou participar de uma reunião pacífica não pode ser criminalizado sob as leis antiterrorismo.

69. O recurso aos tribunais para buscar uma solução sobre as restrições deve estar prontamente disponível, incluindo a possibilidade de recurso ou revisão. A pontualidade e a duração de tais processos contra restrições a uma reunião não devem comprometer o exercício do direito.<sup>94</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, em relação a reuniões pacíficas.<sup>95</sup>

---

<sup>84</sup> A/HRC/44/24, paras. 33–34.

<sup>85</sup> OSCE e Comissão de Veneza, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 110.

<sup>86</sup> CCPR/C/CHE/CO/4, par. 48.

<sup>87</sup> *Poliakov vs. Bielorrússia* (CCPR/C/111/D/2030/2011), paras. 8.2–8.3; e CCPR/C/BLR/CO/5, par. 51 (a).

<sup>88</sup> Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre Liberdade de Associação e Reunião na África*, par. 102 (b).

<sup>89</sup> A/HRC/31/66, par. 26.

<sup>90</sup> OSCE e Comissão de Veneza, *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica*, par. 224.

<sup>91</sup> CCPR/C/KHM/CO/2, par. 22; e CCPR/C/JOR/CO/5, par. 32.

<sup>92</sup> CCPR/C/TKM/CO/2, par. 44.

<sup>93</sup> CCPR/C/SWZ/CO/1, par. 36; e CCPR/C/BHR/CO/1, par. 29. Consulte também A/HRC/40/52.

<sup>94</sup> CCPR/C/POL/CO/6, par. 23.

<sup>95</sup> *E.V. vs. Bielorrússia* (CCPR/C/112/D/1989/2010), par. 6.6.

## vs. Regimes de notificação

70. Ter que solicitar permissão das autoridades abala a ideia de que a reunião pacífica é um direito básico.<sup>96</sup> Os sistemas de notificação que exigem que aqueles que pretendem organizar uma reunião pacífica devem informar as autoridades com antecedência e fornecer alguns detalhes importantes, são permitidos na medida necessária para ajudar as autoridades a facilitar o bom andamento das reuniões pacíficas e proteger os direitos das outras pessoas.<sup>97</sup> Ao mesmo tempo, este requisito não deve ser usado indevidamente para sufocar reuniões pacíficas e, como no caso de outras interferências com o direito, deve ser justificável com os fundamentos listados no artigo 21.<sup>98</sup> A aplicação dos requisitos de notificação não deve tornar-se um fim em si mesma.<sup>99</sup> Os procedimentos de notificação devem ser transparentes, não excessivamente burocráticos,<sup>100</sup> suas demandas aos organizadores devem ser proporcionais ao impacto público potencial da reunião em questão e devem ser gratuitos.

71. A falha em notificar as autoridades de uma futura reunião, quando necessário, não torna o ato de participação na reunião ilegal e não deve, por si só, ser usado como base para dispersar a reunião ou prender os participantes ou organizadores, ou a imposição de sanções indevidas, como acusar os participantes ou organizadores de infrações penais. No caso de sanções administrativas impostas aos organizadores por falta de notificação, tal fato deve ser justificado pelas autoridades.<sup>101</sup> A falta de notificação não exime as autoridades da obrigação, dentro de suas possibilidades, de facilitar a reunião e proteger os participantes.

72. Quaisquer requisitos de notificação para reuniões pré-planejadas devem ser previstos na legislação nacional. O período mínimo de notificação prévia pode variar de acordo com o contexto e o nível de facilitação exigido, mas não deve ser excessivamente longo.<sup>102</sup> Se restrições forem impostas após uma notificação, elas devem ser comunicadas com antecedência suficiente para permitir o acesso aos tribunais ou outros mecanismos para contestá-las. Qualquer regime de notificação deve excluir reuniões em que se possa razoavelmente esperar que o impacto desse encontro sobre os outros seja mínimo, por exemplo, devido à sua natureza, localização, tamanho ou duração limitados. A notificação não deve ser exigida para reuniões espontâneas para as quais não há tempo suficiente para fornecer aviso prévio.<sup>103</sup>

73. Nos casos em que os regimes de autorização persistem no direito interno, devem, na prática, funcionar como um sistema de notificação, sendo a autorização concedida de forma natural, na ausência de razões imperiosas para o contrário. Os regimes de notificação, por seu lado, não devem, na prática, funcionar como sistemas de autorização.<sup>104</sup>

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

74. Os encarregados da aplicação da lei envolvidos em policiar reuniões devem respeitar e garantir o exercício dos direitos fundamentais dos organizadores e participantes, ao mesmo tempo que protegem jornalistas,<sup>105</sup> monitores e observadores, pessoal médico e outros membros do público, bem como danos a propriedade pública e privada.<sup>106</sup> A abordagem básica das autoridades deve ser, quando necessário, a de procurar facilitar reuniões pacíficas.

<sup>96</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 na África*, par. 71.

<sup>97</sup> *Kivenmaa vs. Finlândia*, par. 9.2. Veja também Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre Liberdade de Associação e Reunião na África*, par. 72.

<sup>98</sup> *Kivenmaa v. Finlândia*, par.9.2. Ver também *Sekerko vs. Bielorrússia*, par. 9.4.

<sup>99</sup> *Popova vs. Federação Russa* (CCPR/C/122/D/2217/2012), par. 7.5.

<sup>100</sup> *Poliakov vs. Bielorrússia*, par. 8.3.

<sup>101</sup> Veja, por exemplo, *Popova vs. Federação Russa*, paras. 7.4, 7.5. Ver também A/HRC/31/66, par. 23.

<sup>102</sup> CCPR/CO/83/KEN, par. 23; CCPR/C/CHE/CO/4, par. 48; e CCPR/C/DZA/CO/4, par. 45.

<sup>103</sup> *Popova vs. Federação Russa*, par. 7.5. Veja também Tribunal Europeu de Direitos Humanos, *Éva Molnár vs. Hungria*, par. 38.

<sup>104</sup> CCPR/C/UZB/CO/5, paras. 46–47; e CCPR/C/JOR/CO/5, par. 32.

<sup>105</sup> CCPR/C/AGO/CO/1, par. 21; CCPR/C/GEO/CO/4, par. 12; e CCPR/C/KOR/CO/4, par. 52.

<sup>106</sup> A/HRC/31/66, par. 41.

75. As agências responsáveis pela aplicação da lei devem, tanto quanto possível, trabalhar no sentido de estabelecer canais de comunicação e diálogo entre as várias partes envolvidas nas reuniões, antes e durante a reunião, com o objetivo de promover a preparação, diminuir as tensões e resolver disputas.<sup>107</sup> Embora seja uma boa prática que organizadores e participantes façam esse contato, eles não podem ser obrigados a fazê-lo.

76. Quando a presença de policiais for necessária, o policiamento de uma reunião deve ser planejado e conduzido com o objetivo de permitir que a reunião ocorra como pretendido e com vistas a minimizar o potencial de ferimentos a qualquer pessoa e danos à propriedade.<sup>108</sup> O plano deve detalhar as instruções e equipamentos e implantação de todos os oficiais e unidades relevantes.

77. Planos genéricos de contingência e protocolos de treinamento também devem ser elaborados pelas agências de aplicação da lei relevantes, em particular para o policiamento de reuniões das quais as autoridades não são notificadas com antecedência e que podem afetar a ordem pública.<sup>109</sup> Devem existir estruturas de comando claras para sustentar a responsabilidade, bem como protocolos para registrar e documentar eventos, garantindo a identificação dos oficiais e o relato de qualquer uso da força.

78. Os encarregados da aplicação da lei devem tentar diminuir as situações que podem resultar em violência. Eles são obrigados a esgotar os meios não violentos e a dar aviso prévio se for absolutamente necessário usar a força, a menos que isso seja manifestamente ineficaz. Qualquer uso da força deve obedecer aos princípios fundamentais de legalidade, necessidade, proporcionalidade, precaução e não discriminação aplicáveis aos artigos 6 e 7 do Pacto, e aqueles que usam a força devem responder por cada uso da força.<sup>110</sup> Os regimes jurídicos nacionais sobre o uso da força por encarregados da aplicação da lei devem ser alinhados com os requisitos consagrados pelo direito internacional, orientados por padrões como os *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Oficiais da Aplicação da Lei* e o *Guia de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre armas menos letais na aplicação da lei*.<sup>111</sup>

79. Somente a força mínima necessária pode ser usada quando for preciso para fins legítimos de aplicação da lei durante uma reunião. Uma vez que a necessidade de qualquer uso de força tenha passado, como quando um indivíduo violento é apreendido com segurança, nenhum recurso adicional à força é permitido.<sup>112</sup> Os agentes da lei não podem usar força maior do que é proporcional do que é proporcional ao objetivo legítimo de dispersar uma reunião, prevenção de crimes ou ao realizar/auxiliar na prisão legal de infratores ou suspeitos de crimes.<sup>113</sup> O direito interno não deve conceder aos funcionários poderes em grande parte irrestritos, por exemplo, usar "força" ou "toda a força necessária" para dispersar reuniões, ou fazer generalizações de pouca proteção, como por exemplo, simplesmente "atire nas pernas". Em particular, o direito doméstico não deve permitir o uso da força contra os participantes em uma reunião de forma arbitrária, excessiva ou discriminatória.<sup>114</sup>

80. Apenas os agentes da lei treinados no policiamento de reuniões, inclusive sobre as normas relevantes de direitos humanos, devem ser destacados para esse fim.<sup>115</sup> A formação deve sensibilizar os funcionários para as necessidades específicas de indivíduos ou grupos em situação de vulnerabilidade, que podem, em alguns casos, incluir mulheres, crianças e pessoas com deficiência, ao participar de reuniões pacíficas. Os militares não devem ser usados para fazer o policiamento de reuniões,<sup>116</sup> mas se em circunstâncias excepcionais e em

<sup>107</sup> Ibid., par. 38.

<sup>108</sup> Resolução 38/11 do Conselho de Direitos Humanos, parágrafo preambular; e A/HRC/26/36, par. 51.

<sup>109</sup> A/HRC/31/66, par. 37.

<sup>110</sup> Comentário geral nº 36 (2018) sobre o direito à vida, paras. 13–14.

<sup>111</sup> Publicação das Nações Unidas, Vendas nº E.20.XIV.2. Consulte também o Código de Conduta para Funcionários da Aplicação da Lei.

<sup>112</sup> Código de Conduta para Funcionários da Aplicação da Lei, art. 3º.

<sup>113</sup> Ibid., comentário ao art. 3º.

<sup>114</sup> CCPR/C/MAR/CO/6, paras. 45–46; e CCPR/C/BHR/CO/1, par. 55.

<sup>115</sup> CCPR/C/KHM/CO/2, par. 12; CCPR/C/GRC/CO/2, par. 42; e CCPR/C/BGR/CO/4, par. 38.

<sup>116</sup> CCPR/C/VEN/CO/4, par. 14; e Comissão Africana dos Direitos humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre o Policiamento em Reuniões na África*, par. 3.2.

uma base temporária forem destacados em apoio, eles devem ter recebido treinamento adequado de direitos humanos e devem cumprir as mesmas regras e normas internacionais que as autoridades policiais.<sup>117</sup>

81. Todos os agentes da lei responsáveis pelo policiamento das reuniões devem estar devidamente equipados, incluindo quando necessário com armas e equipamentos de proteção adequados e aptos para fins menos letais. Os Estados Partes devem garantir que todas as armas, incluindo armas menos letais, estejam sujeitas a rigorosos testes independentes, e que os oficiais destacados com eles recebam treinamento específico, e devem avaliar e monitorar o impacto das armas sobre os direitos dos afetados.<sup>118</sup> As agências de aplicação da lei devem estar atentas a impactos potencialmente discriminatórios de certas táticas de policiamento, inclusive no contexto de novas tecnologias, e devem enfrentá-las.<sup>119</sup>

82. A prisão preventiva de indivíduos alvos a fim de impedi-los de participar em reuniões pode constituir privação arbitrária de liberdade, incompatível com o direito de reunião pacífica.<sup>120</sup> Este é especialmente o caso se a detenção durar mais de algumas horas. Quando o direito doméstico permite tal detenção, ela só pode ser utilizada nos casos mais excepcionais,<sup>121</sup> apenas pelo tempo absolutamente necessário e somente quando as autoridades tiverem provas da intenção dos indivíduos envolvidos em se engajar ou incitar atos de violência durante uma reunião específica, e onde outras medidas para evitar que a violência ocorra serão claramente inadequadas.<sup>122</sup> As práticas de apreensão em massa indiscriminada antes, durante ou após uma reunião, são arbitrárias e, portanto, ilegais.<sup>123</sup>

83. Poderes de "parar e procurar" ou "parar e revistar", aplicados àqueles que participam de reuniões, ou estão prestes a fazê-lo, devem ser exercidos com base em suspeita razoável da comissão ou ameaça de um crime grave, e não devem ser usados de forma discriminatória.<sup>124</sup> O simples fato de as autoridades associarem um indivíduo a uma reunião pacífica não constitui motivos razoáveis para pará-los e procurá-los.<sup>125</sup>

84. A contenção ("kettling"), onde os policiais cercam e fecham em uma seção dos participantes, só pode ser usada quando for necessário e proporcional fazê-lo, a fim de enfrentar a violência real ou uma ameaça iminente emanando daquela seção. As medidas necessárias de aplicação da lei direcionadas contra indivíduos específicos são muitas vezes preferíveis à contenção. Deve-se tomar cuidado especial para conter, na medida do possível, apenas pessoas ligadas diretamente à violência e limitar a duração da contenção ao mínimo necessário. Quando a contenção é usada indiscriminadamente ou punitivamente, ela viola o direito de reunião pacífica, podendo também violar outros direitos, como a liberdade através da detenção arbitrária e a liberdade de movimento.<sup>126</sup>

85. Somente em casos excepcionais uma reunião pode ser dispersada. A dispersão pode ser usada se a reunião enquanto tal deixar de ser pacífica, ou se houver evidências claras de uma ameaça iminente de violência grave que não pode ser razoavelmente tratada por medidas mais proporcionais, como prisões direcionadas. Em todos os casos as regras de aplicação da lei sobre o uso da força devem ser estritamente seguidas. As condições para ordenar a dispersão de uma reunião devem ser estabelecidas em lei interna, e apenas um funcionário devidamente autorizado pode ordenar a dispersão de uma reunião pacífica. Uma reunião que

<sup>117</sup> Código de Conduta para Funcionários da Aplicação da Lei, art. 1°.

<sup>118</sup> Comentário geral nº 36, par. 14. Consulte também a Orientação sobre Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei, seção 4; e Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Funcionários da Aplicação da Lei, princípios 2 e 3.

<sup>119</sup> CCPR/C/GBR/CO/7, par. 11; e A/HRC/44/24, par. 32.

<sup>120</sup> CCPR/C/MKD/CO/3, par. 19.

<sup>121</sup> Comentário Geral nº 35 (2014) sobre a liberdade e segurança pessoal, par. 15.

<sup>122</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *S., V. e A. vs. Dinamarca* (pedidos de nos. 35553/12, 36678/12 e 36711/12), sentença de 22 outubro de 2018 (Grande Câmara), paras. 77 e 127.

<sup>123</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *S., V. e A. vs. Dinamarca* (pedidos de nos. 35553/12, 36678/12 e 36711/12), sentença de 22 outubro de 2018 (Grande Câmara), paras. 77 e 127.

<sup>124</sup> CCPR/C/GBR/CO/7, par. 11; e CCPR/C/USA/CO/4, par. 7.

<sup>125</sup> A/HRC/31/66, par. 43.

<sup>126</sup> Tribunal Europeu de Direitos Humanos, *Austin e outros vs. Reino Unido* (pedidos nos. 39629/09, 40713/09; e 41008/09), sentença de 15 de março de 2012 (Grande Câmara), par. 68.

permanece pacífica, ao mesmo tempo que causa um alto nível de interrupção, como o bloqueio prolongado do tráfego, pode ser dispersada, via de regra, apenas se a interrupção for "grave e sustentada".<sup>127</sup>

86. Quando a decisão de dispersar é tomada em conformidade com o direito interno e internacional, a força deve ser evitada. Quando isso não for possível nas circunstâncias, somente a força mínima necessária pode ser usada.<sup>128</sup> Na medida do possível, qualquer força utilizada deve ser dirigida contra um indivíduo ou grupo específico envolvido ou ameaçando a violência. A força que pode causar mais do que lesões insignificantes não deve ser usada contra indivíduos ou grupos que resistem passivamente.<sup>129</sup>

87. Armas menos letais que afetam uma área, como gás lacrimogêneo e canhões de água, tendem a ter efeitos indiscriminados. Quando tais armas são usadas, todos os esforços razoáveis devem ser realizados para limitar riscos como causar uma debandada ou prejudicar os espectadores. Eles só devem ser usados como medida de último recurso após uma advertência verbal, e com a devida oportunidade oferecida aos participantes da reunião para que possam se dispersar. O gás lacrimogêneo não deve ser usado em espaços confinados.<sup>130</sup>

88. As armas de fogo não são uma ferramenta apropriada para o policiamento das reuniões,<sup>131</sup> e nunca devem ser usadas simplesmente para dispersar uma reunião.<sup>132</sup> Para cumprir o direito internacional, qualquer uso de armas de fogo por agentes da lei no contexto das reuniões deve limitar-se a indivíduos-alvo em circunstâncias em que é estritamente necessário enfrentar uma ameaça iminente de morte ou ferimentos graves.<sup>133</sup> Dada a ameaça que tais armas representam à vida, este limiar mínimo também deve ser aplicado ao disparo de balas de metal revestidas de borracha.<sup>134</sup> Quando as autoridades estão preparadas para o uso da força, ou a violência é considerada provável, as autoridades também devem garantir que instalações médicas adequadas estejam disponíveis. Nunca é permitido atirar indiscriminadamente ou usar armas de fogo em modo totalmente automático durante o policiamento de uma reunião.<sup>135</sup>

89. O Estado é responsável, segundo o direito internacional, pelas ações e omissões de suas agências de aplicação da lei. Com o objetivo de prevenir violações, os Estados devem promover consistentemente uma cultura de responsabilidade para os encarregados da aplicação da lei durante as reuniões. Para aumentar a responsabilidade efetiva, os encarregados da aplicação da lei uniformizados devem sempre exibir uma forma de identificação facilmente reconhecível durante as reuniões.<sup>136</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 dos encarregados da aplicação da lei, incluindo violência sexual ou de gênero, no contexto

<sup>127</sup> A/HRC/31/66, par. 62.

<sup>128</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>129</sup> Diretriz de Direitos Humanos da ONU sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei, par. 2.10.

<sup>130</sup> S/2009/693, anexo, par. 62; e Orientação sobre Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei, par. 7.3.7.

<sup>131</sup> Comissão Africana dos Direitos humanos e dos Povos, *Diretrizes sobre o Policiamento em Reuniões na África*, par. 21.2.4.

<sup>132</sup> Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Funcionários da Aplicação da Lei, princípio 14.

<sup>133</sup> Comentário Geral nº 36, par. 12; e Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Funcionários da Aplicação da Lei, princípios 9 e 14.

<sup>134</sup> Diretriz de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei, par. 7.5.8.

<sup>135</sup> A/HRC/31/66, paras. 60 e 67(e). Veja também o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Livro de Recursos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo na Aplicação da Lei* (Nova York, Nações Unidas, 2017) p. 96.

<sup>136</sup> Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Hentschel e Stark vs. Alemanha* (pedido nº 47274/15), sentença de 9 de novembro de 2017, par. 91; e CAT/C/DEU/CO/6, par. 40.



das reuniões.<sup>137</sup> Tanto a ação intencional quanto a negligente ou a inação podem constituir uma violação dos direitos humanos. Os funcionários individuais responsáveis por violações devem ser responsabilizados de acordo com a legislação nacional e, quando pertinente, o direito internacional e recursos eficazes devem estar disponíveis para as vítimas.<sup>138</sup>

91. Todo uso de força por parte dos encarregados da aplicação da lei deve ser registrado e refletido imediatamente em um relatório transparente. Quando ocorrer lesão ou dano, o relatório deve conter informações suficientes para estabelecer se o uso da força foi necessário e proporcional, estabelecendo os detalhes do incidente, incluindo as razões para o uso da força, sua eficácia e suas consequências.<sup>139</sup>

92. Qualquer implantação de policiais à paisana nas reuniões deve ser estritamente necessária nas circunstâncias e tais policiais nunca devem incitar a violência. Antes de efetuar uma busca, prender ou recorrer ao uso da força, os policiais à paisana devem se identificar com as pessoas envolvidas.

93. O Estado é o responsável final pela aplicação da lei durante uma reunião e pode delegar tarefas a provedores de segurança privada apenas em circunstâncias excepcionais. Nesses casos, o Estado continua responsável pela conduta desses prestadores de serviço.<sup>140</sup> Isso além da responsabilidade dos prestadores de serviços de segurança privada de acordo com a legislação nacional e, quando relevante, internacional.<sup>141</sup> As autoridades devem definir na legislação nacional o papel e os poderes dos prestadores de serviços de segurança privada na aplicação da lei, e seu uso da força e do treinamento deve ser estritamente regulamentado.<sup>142</sup>

94. O uso de dispositivos de gravação por policiais durante as reuniões, incluindo câmeras no corpo, pode desempenhar um papel positivo na garantia da responsabilidade, se usado de forma criteriosa. No entanto, as autoridades devem ter diretrizes claras e publicamente disponíveis para garantir que seu uso seja consistente com os padrões internacionais de privacidade e não tenha um efeito inibidor sobre a participação em reuniões.<sup>143</sup> Os participantes, bem como jornalistas e monitores, também têm o direito de registrar os encarregados da aplicação da lei.<sup>144</sup>

95. O Estado é totalmente responsável por qualquer sistema de armas controlado remotamente que seja usado durante uma reunião. Esses métodos de aplicação de força podem aumentar as tensões e devem ser usados com muito cuidado. Sistemas de armas totalmente autônomos, onde a força letal pode ser usada contra participantes da reunião sem intervenção humana significativa uma vez que o sistema tenha sido implantado, nunca devem ser usados para a aplicação da lei durante uma reunião.<sup>145</sup>

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

96. Embora o direito de reunião pacífica não esteja listado como inderrogável no artigo 4º (2) do Pacto, mas outros direitos potencialmente aplicáveis às assembleias, como os previstos nos artigos 6º, 7º e 18, não são derogáveis. Os Estados Partes não devem contar com a derrogação do direito de reunião pacífica se puderem atingir seus objetivos impondo restrições nos termos do artigo 21.<sup>146</sup> Se os Estados derogarem o Pacto em resposta, por

<sup>137</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 de morte potencialmente ilegal (2016)* (publicação das Nações Unidas, Nº de venda E.91.IV.1).

<sup>138</sup> Resolução da Assembleia Geral 60/147, anexo.

<sup>139</sup> Diretriz de Direitos Humanos da ONU sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei, par. 3.3–3.5.

<sup>140</sup> Comentário Geral nº 36, par. 15.

<sup>141</sup> *Código Internacional de Conduta para Provedores de Serviços de Segurança Privada* (2010)

<sup>142</sup> Diretriz de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Armas Menos Letais na Aplicação da Lei, par. 3.2.

<sup>143</sup> CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, par. 10; e CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, par. 16.

<sup>144</sup> A/HRC/31/66, par. 71.

<sup>145</sup> *Ibid.*, par. 67(f).

<sup>146</sup> Comentário geral nº 29 (2001) sobre derrogações de disposições do Pacto durante estado de emergência, par. 5. Veja também CCPR/C/128/2, par. 2 (c).

exemplo, a manifestações em massa que incluem atos de violência, eles deve ser capaz de justificar não apenas que tal situação constitui uma ameaça à vida da nação, mas também que todas as medidas derogatórias de suas obrigações nos termos do Pacto são estritamente exigidas pelas exigências da situação e cumprem as condições do artigo 4º.<sup>147</sup>

97. Em uma situação de conflito armado, o uso da força durante as reuniões pacíficas permanece regulado pelas regras que regem a aplicação da lei e o Pacto continua a ser aplicado.<sup>148</sup> Civis em uma reunião são protegidos de serem alvos de força letal, a menos e durante o tempo em que participem diretamente das hostilidades, como esse termo é entendido no Direito Internacional Humanitário (DIH). Em tal circunstância, eles podem ser alvejados somente na medida em que não sejam protegidos de outra forma pelo direito internacional contra-ataques. Qualquer uso da força aplicável sob o direito internacional humanitário segundo o DIH está sujeito às regras e princípios de distinção, precauções no ataque, proporcionalidade, necessidade militar e humanidade. Em todas as decisões sobre o uso da força, a segurança e a proteção dos participantes da reunião e do público em geral devem ser uma consideração importante.

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

98. A proteção total do direito de reunião pacífica depende da proteção de uma série de direitos. O uso de força desnecessária ou desproporcional ou outra conduta ilegal por funcionários do Estado durante uma reuniões pode violar os artigos 6º, 7º e 9º do Pacto.<sup>149</sup> Um caso extremo, quando os participantes em reuniões pacíficas são sujeitos a força ou conduta ilegal como parte de um ataque generalizado ou sistemático dirigido contra qualquer população civil, também pode constituir, se os outros critérios relevantes forem cumpridos, um crime contra a humanidade.<sup>150</sup>

99. As restrições à capacidade das pessoas de viajarem, incluindo para o exterior (art. 12 (2)) para participar de reuniões, marchas e outras reuniões móveis, podem violar sua liberdade de movimento (art. 12 (1)). As decisões oficiais que restringem o exercício dos direitos de reunião devem ser passíveis de contestação legal em um processo que atenda aos requisitos de audiência pública e justa (art. 14 (1)).<sup>151</sup> A vigilância das pessoas envolvidas em reuniões e outras atividades de coleta de dados pode violar seu direito à privacidade (art. 17). As reuniões religiosas também podem ser protegidas pela liberdade de manifestar a religião ou crenças de alguém (art. 18).<sup>152</sup> O direito de reunião pacífica é mais do que apenas uma manifestação da liberdade de expressão (art. 19 (2)); muitas vezes possui um elemento expressivo e a justificativa para o reconhecimento desses dois direitos e as restrições aceitáveis se sobrepõem de várias maneiras. A liberdade de acesso à informação mantida por órgãos públicos (art. 19 (2)) é a base da capacidade do público de saber sobre o quadro jurídico e administrativo aplicável às reuniões e permite-lhes responsabilizar os funcionários públicos.

100. A liberdade de associação (art. 22) também protege a ação coletiva e as restrições a esse direito frequentemente afetam o direito de reunião pacífica. O direito de participação política (art. 25) está intimamente ligado ao direito de reunião pacífica e, em casos relevantes, as restrições devem ser justificadas nas condições estabelecidas tanto no artigo 21 quanto no artigo 25.<sup>153</sup> O direito à não discriminação protege os participantes contra atos discriminatórios no contexto das reuniões (arts. 2º (1), 24 e 26).

<sup>147</sup> Comentário Geral nº 29, paras. 5–9.

<sup>148</sup> Comentário Geral nº 36, par. 64.

<sup>149</sup> CCPR/C/ISR/CO/3, par. 9; CCPR/C/UZB/CO/3, par. 8; e *Olmedo vs. Paraguai* (CCPR/C/104/D/1828/2008), par. 7.5; e *Benítez Gamarrá vs. Paraguai* (CCPR/C/104/D/1829/2008), par. 7.4.

<sup>150</sup> Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, 1998, artigo 7º.

<sup>151</sup> *Evrezov et Al. vs. Bielorrússia*, paras. 3.3 e 8.9.

<sup>152</sup> Comentário geral nº 22, par. 8.

<sup>153</sup> *Sudalenko vs. Bielorrússia*, par. 8.6.

101. No entanto, a participação em reuniões pacíficas pode ser restringida de acordo com o artigo 21, 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. Nesses casos, o dever de respeitar e garantir o direito à reunião pacífica também deriva sua justificativa jurídica da importância do leque mais amplo de outros direitos, normas e princípios cuja implementação faz com que isso avance.

---