

**GOVERNANÇA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E EXECUÇÃO PENAL:
UMA CONVERSA COM A PRESIDENTA DO CONSELHO NACIONAL DE
POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCP), LUCIANA GOMES
FERREIRA DE ANDRADE**

**GOVERNANCE, FUNDAMENTAL RIGHTS, AND PENAL ENFORCEMENT:
A CONVERSATION WITH THE PRESIDENT OF THE NATIONAL COUNCIL
FOR CRIMINAL AND PENITENTIARY POLICY (CNPCP), LUCIANA GOMES
FERREIRA DE ANDRADE**



Entrevistada: Luciana Gomes Ferreira De Andrade¹

**Entrevistadores: Adrian Rovetta Da Silva² e
João Vitor Elpídio Ferreira³**

A posse da Subprocuradora-Geral de Justiça Institucional do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade, na presidência do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), inaugura um capítulo singular na história da execução penal brasileira. Ao assumir um mandato de dois anos, ela se consolida como a primeira mulher a presidir o órgão em mais de quarenta anos de existência.

- 1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, titular em matéria de Execução Penal. Doutora em História (UFES), em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV). Mestra em Segurança Pública (UVV). Especialista em Direito Ambiental Urbanístico (Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul). MBA em Gestão Sustentável nas Organizações (FUCAPE). Subprocuradora-geral de Justiça Institucional do MPES (biênio 2024/2026). Procuradora-Geral de Justiça do MPES (biênios 2020/2024). Secretária-Geral do MPES (biênios 2012/2020). Conselheira Titular e Presidenta do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Presidenta do Grupo Nacional de Execução Penal (GNEP), do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (anuênio 2023/2024). Presidenta do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (anuênios 2022/2024). Integrante do Conselho Deliberativo da Associação das Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ), Comissão Espírito Santo. **E-MAIL:** landrade@mpes.mp.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8254-5933>.
- 2 Mestrado em Administração (UFV). Doutorado em Ciência Política (UnB) em andamento. Colaborador da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (Onasp/Senappen). Pesquisador das áreas de desenvolvimento político, governança institucional e políticas públicas, com experiência na coordenação de projetos de desenvolvimento regional, articulação entre Estado e sociedade civil e formação política. Desenvolve pesquisas sobre capacidade institucional e governança de Arranjos Produtivos Locais (APLs) sob a perspectiva da política comparada. **E-MAIL:** adrianrovetta@hotmail.com; adrian.silva@mj.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0001-7006-2093>.
- 3 Graduação em Direito (UVV). Especialização em Direito Penal (Instituto Damásio). Atua como policial penal, no exercício da função de Ouvidor Nacional de Serviços Penais, Coordenador Executivo da Equipe de Monitoramento das Deliberações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em face do Sistema Penal Nacional da Senappen, Presidente do Grupo de Trabalho responsável por formalizar e uniformizar a metodologia de classificação das pessoas privadas de liberdade, Membro do Grupo de Trabalho da Senappen responsável pela elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional Brasileiro e Membro do Colegiado de Gestão da Câmara de Governança do Plano Pena Justa no âmbito da Senappen. **E-MAIL:** joao.ferreira2@mj.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0007-6260-5207>.

O perfil da nova presidente reúne sólida experiência prática e rigor acadêmico, sendo Doutora em Direito e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV), mestra em Segurança Pública pela Universidade de Vila Velha (UVV) e ex-Procuradora-Geral de Justiça do MPES por dois biênios. A sua produção acadêmica inclui análises sobre o aprisionamento feminino sob uma perspectiva de gênero e das políticas públicas, o que lhe confere instrumental teórico para lidar com a complexidade administrativa e humanitária do sistema carcerário nacional.

A gestão da Dra. Luciana Andrade inicia-se em um cenário de profunda judicialização e escrutínio internacional. O CNPCP, estruturado como o primeiro dos entes de execução penal, enfrenta o desafio de articular a função regulatória de controle com a promoção da participação social. Essa atuação conjunta ocorre sob o contexto das metas do Plano Pena Justa, decorrente do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e as medidas provisórias decretadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) contra graves violações de direitos fundamentais em penitenciárias brasileiras.

Entrevistadores - A senhora é a primeira mulher a presidir o CNPCP em mais de 40 anos de história, unindo uma carreira muito expressiva na liderança institucional do Ministério Público do Espírito Santo a uma sólida linha de pesquisa voltada para os direitos e garantias fundamentais. Sob a ótica da sua gestão, de que forma essa sua dupla experiência — a prática e a acadêmica — pode contribuir para o enriquecimento das diretrizes de controle e fiscalização que o conselho emite nacionalmente?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - Recebo essa missão com profundo senso de responsabilidade institucional. Ser a primeira mulher a presidir o CNPCP em mais de quatro décadas representa um marco relevante na história do conselho, mas, acima de tudo, reafirma o compromisso de exercer uma liderança técnica, plural, democrática e comprometida com o interesse público, trazendo também a perspectiva de quem reconhece a importância da diversidade na construção das políticas públicas.

Minha trajetória sempre foi marcada pelo diálogo entre a atuação institucional e a produção acadêmica. Ao longo da carreira no Ministério Público, tive a oportunidade de atuar na articulação, no acompanhamento e na fiscalização de políticas públicas relacionadas aos direitos humanos, à segurança pública e à execução penal. Paralelamente, a pesquisa acadêmica permitiu aprofundar a compreensão sobre os mecanismos de governança pública, de controle de políticas públicas e de articulação institucional, reforçando uma convicção que considero essencial: políticas públicas de qualidade exigem decisões fundamentadas em evidências, planejamento, monitoramento e avaliação permanente.

Essas duas experiências são indissociáveis. A prática revela a complexidade dos desafios enfrentados diariamente pelos gestores públicos, magistrados, membros do Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia, polícias, polícia penal e demais instituições que integram o sistema de justiça. A pesquisa, por sua vez, oferece instrumentos

metodológicos capazes de transformar experiências concretas em conhecimento técnico e em diretrizes normativas mais consistentes.

Pretendo contribuir para que o CNPCP fortaleça sua vocação como espaço nacional de formulação, avaliação e aperfeiçoamento da política criminal brasileira. Isso pressupõe a elaboração de resoluções, recomendações e pareceres técnicos construídos a partir de dados, pesquisas, boas práticas e diálogo interinstitucional, capazes de orientar gestores públicos, subsidiar decisões e induzir políticas públicas mais efetivas em todo o território nacional.

Acredito que os desafios da política criminal contemporânea não podem ser enfrentados de forma isolada. Eles exigem governança colaborativa, cooperação federativa e participação social qualificada. A composição plural do CNPCP, reunindo representantes do poder público e da sociedade civil, constitui justamente uma de suas maiores virtudes institucionais, permitindo que diferentes perspectivas contribuam para decisões tecnicamente mais qualificadas, democraticamente legitimadas e socialmente responsáveis.

Entrevistadores - A composição do CNPCP reflete um importante equilíbrio democrático e plural de ideias entre a sociedade civil e os órgãos estatais. Diante da relevância dos conselhos locais — como os Conselhos da Comunidade —, que planos de fomento, cooperação ou suporte o CNPCP estuda para ajudar a fortalecer e dinamizar esses espaços de escuta nas diversas comarcas do país?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - A participação social constitui um dos pilares da Lei de Execução Penal (LEP) e representa um importante mecanismo de aproximação entre o Estado e a sociedade na construção da política criminal. Nesse contexto, os Conselhos da Comunidade e os Conselhos Penitenciários Estaduais desempenham papel estratégico ao estabelecer um canal permanente de diálogo com as unidades prisionais, acompanhar a realidade local e contribuir para o fortalecimento das ações voltadas à reintegração social das pessoas privadas de liberdade.

Entretanto, a experiência brasileira demonstra que há significativa heterogeneidade entre os Conselhos da Comunidade existentes. Enquanto algumas comarcas desenvolveram experiências extremamente exitosas, outras ainda enfrentam dificuldades relacionadas à instalação, composição, continuidade de funcionamento e capacitação de seus integrantes.

Vejo como uma das prioridades do CNPCP estimular uma atuação cada vez mais cooperativa entre essas diferentes experiências. O Conselho pode exercer importante função indutora por meio da produção de orientações técnicas, da sistematização de boas práticas, da promoção de programas de formação continuada e da articulação com os tribunais, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, administrações penitenciárias, universidades e organizações da sociedade civil.

Também considero essencial incentivar a construção de redes nacionais de cooperação entre os próprios Conselhos da Comunidade e Penitenciários. Compartilhar soluções bem-sucedidas reduz assimetrias, evita a dispersão de esforços e fortalece institucionalmente esses importantes espaços de participação social.

Minha própria experiência institucional demonstra que políticas públicas alcançam melhores resultados quando deixam de ser desenvolvidas de forma fragmentada e passam a ser construídas em rede, mediante diálogo permanente entre os diversos atores envolvidos. Essa lógica também deve orientar o fortalecimento dos conselhos previstos na LEP em todo o país.

Entrevistadores - A Resolução nº 22/2021 modernizou as vistorias do conselho ao abrir espaço para o uso de registros audiovisuais durante as inspeções. Como a senhora avalia o potencial desse instrumento tecnológico para aproximar a realidade do sistema prisional dos debates públicos e na elaboração de diagnósticos cada vez mais transparentes e integrados?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - A utilização responsável de recursos tecnológicos representa um importante avanço na atividade de fiscalização exercida pelo CNPCP. Os registros audiovisuais ampliam significativamente a capacidade de documentar a realidade observada durante as inspeções, conferindo maior precisão aos diagnósticos e fortalecendo a transparência dos processos de acompanhamento das unidades.

Mais do que produzir imagens, trata-se de qualificar a produção de conhecimento sobre o sistema penal. Relatórios técnicos enriquecidos por documentação audiovisual permitem melhor identificação de problemas estruturais, maior padronização das inspeções e acompanhamento mais consistente da implementação das recomendações expedidas pelo Conselho.

Além disso, informações produzidas com maior qualidade favorecem a atuação coordenada entre os diversos órgãos responsáveis pela política criminal e pela execução penal. Diagnósticos consistentes contribuem para o planejamento institucional, para a definição de prioridades e para a avaliação dos resultados das políticas públicas, aproximando a tomada de decisão da realidade efetivamente vivenciada nas unidades.

Naturalmente, o emprego dessas ferramentas deve observar rigorosamente os direitos fundamentais, a proteção da imagem, da intimidade e da dignidade das pessoas envolvidas, bem como os parâmetros éticos que orientam a atividade fiscalizatória.

Vivemos um momento em que a governança pública exige cada vez mais decisões baseadas em evidências. Nesse cenário, a tecnologia deixa de ser apenas um instrumento operacional e passa a integrar uma estratégia mais ampla de transparência, produção qualificada de informações e aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas. É esse o potencial que vislumbro para a Resolução nº 22/2021 e para a atuação futura do CNPCP, equilibrando o dever estatal de transparência com os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Entrevistadores - Sabemos que a governança de um plano complexo como o Plano Pena Justa exige uma forte articulação de esforços em várias esferas governamentais. No que tange à revisão das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal (Resolução nº 9/2011), quais inovações e melhorias a senhora considera prioritárias para garantir que

os futuros projetos arquitetônicos apoiem as condições de habitabilidade e dignidade nas celas?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - A revisão das Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal representa uma oportunidade importante para adequarmos os parâmetros técnicos às transformações normativas, sociais e institucionais ocorridas desde a edição da Resolução nº 9/2011. Trata-se de um processo que vem sendo conduzido de forma participativa, interdisciplinar e apoiado em evidências, reunindo contribuições por meio de consulta pública e dos diversos órgãos envolvidos com a política penal e penitenciária.

A arquitetura prisional não pode ser compreendida apenas como uma questão de engenharia ou infraestrutura. O espaço físico influencia diretamente a gestão das unidades, as condições de trabalho dos servidores, o acesso às políticas públicas, a segurança institucional e, sobretudo, a concretização dos direitos assegurados às pessoas privadas de liberdade.

Nesse contexto, considero importante que a revisão das diretrizes contemple temas como salubridade, ventilação, iluminação, acessibilidade, sustentabilidade ambiental, eficiência energética, flexibilidade dos espaços, incorporação de tecnologias e criação de ambientes que favoreçam o acesso à educação, ao trabalho, à saúde, à assistência social e às demais políticas previstas na LEP.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à diversidade do público atendido pelo sistema penal. As diretrizes arquitetônicas devem dialogar com as especificidades de mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, indígenas, população LGBTQIA+, pessoas em sofrimento mental e demais grupos que demandam soluções diferenciadas. Projetar espaços adequados também significa reconhecer que igualdade material pressupõe atenção às diferentes necessidades existentes no sistema.

Mais do que estabelecer padrões construtivos, a arquitetura penal deve contribuir para uma política pública orientada pela segurança, pela eficiência administrativa e pelo respeito à dignidade humana. Esses objetivos não são concorrentes; ao contrário, reforçam-se mutuamente quando orientados por planejamento técnico e boa governança.

Entrevistadores - A sua pesquisa acadêmica trata com profundidade do aprisionamento sob a perspectiva de gênero e das políticas públicas. De que maneira a senhora planeja aplicar essas reflexões para orientar o olhar do conselho no desenho de normas e diretrizes que considerem as necessidades específicas de mulheres encarceradas e outras populações vulneráveis no âmbito do Plano Pena Justa?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade – Minhas pesquisas acadêmicas no âmbito do Mestrado em Segurança Pública e no Doutorado em História das Relações Públicas e Sociais reforçaram uma percepção que também decorre da experiência institucional: políticas públicas universais somente produzem resultados efetivamente igualitários quando são capazes de reconhecer as especificidades dos diferentes grupos sociais.

O sistema penal brasileiro historicamente foi estruturado tendo como referência predominante a população masculina. Embora

importantes avanços tenham ocorrido nas últimas décadas, ainda existem desafios relacionados ao atendimento das necessidades específicas das mulheres privadas de liberdade, especialmente nos temas relacionados à maternidade, à saúde integral, às relações familiares, à prevenção da violência institucional e aos processos de reintegração social.

Da mesma forma, outras populações em situação de maior vulnerabilidade demandam atenção diferenciada. Pessoas indígenas, estrangeiras, pessoas idosas, com deficiência ou com necessidades específicas em saúde mental, mulheres, população LGBTQIA+, entre outros grupos, apresentam demandas próprias que precisam ser consideradas prioritariamente na formulação das políticas públicas e nas atividades do CNPCP.

Entendo que o papel do CNPCP consiste justamente em contribuir para que essas especificidades sejam incorporadas de forma transversal às suas diretrizes, sempre à luz da Constituição, da Lei de Execução Penal, dos tratados internacionais de direitos humanos e das melhores evidências produzidas pela pesquisa científica.

Isso significa estimular uma política criminal baseada na equidade, capaz de reconhecer diferenças sem perder de vista a universalidade dos direitos fundamentais. A proteção das pessoas em situação de maior vulnerabilidade não representa tratamento privilegiado, mas condição necessária para que a igualdade material se concretize no âmbito da execução penal.

Acredito que o Plano Pena Justa oferece uma oportunidade histórica para consolidarmos uma política penal mais qualificada, que associe eficiência, segurança pública, responsabilidade fiscal e proteção dos direitos fundamentais. O CNPCP pode contribuir significativamente para esse processo, produzindo diretrizes técnicas que dialoguem com a realidade brasileira e promovam soluções sustentáveis para os desafios do sistema penal.

Entrevistadores - Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, na decisão da Extensão na Medida Cautelar no *Habeas Corpus* 208.337/PE, proferida pelo Ministro Edson Fachin, consolidou importantes diretrizes sobre a contagem em dobro da pena para pessoas custodiadas do Complexo do Curado e ressaltou o papel de avaliações multidisciplinares para casos específicos. Como a senhora vislumbra a atuação técnica do CNPCP no sentido de cooperar com o Poder Judiciário e apoiar os tribunais na padronização dessas avaliações criminológicas interamericanas?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - A decisão do Supremo Tribunal Federal evidencia a crescente interação entre o direito interno e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, reafirmando a necessidade de que as instituições públicas atuem de forma coordenada para assegurar a efetividade das decisões judiciais e dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Nesse contexto, entendo que o CNPCP pode exercer relevante função técnico-institucional, não substituindo a atuação jurisdicional nem interferindo na independência dos magistrados, mas contribuindo para a construção de parâmetros orientadores que promovam maior

uniformidade, segurança jurídica e qualidade técnica na implementação dessas decisões.

As avaliações multidisciplinares mencionadas pela Suprema Corte demonstram que a execução penal exige abordagens cada vez mais integradas, reunindo conhecimentos das áreas jurídica, psicossocial, de saúde, de gestão penitenciária e de políticas públicas. A complexidade das situações analisadas não comporta respostas simplificadas.

Vejo espaço para que o Conselho fomente o diálogo com o Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério Público, a advocacia pública e privada, a administração penitenciária, a academia, os conselhos profissionais e a sociedade civil, incentivando a construção de referências técnicas que auxiliem a atuação dos diversos órgãos envolvidos, sempre respeitando suas competências constitucionais.

Mais do que uniformizar procedimentos, trata-se de fortalecer uma cultura institucional orientada pela cooperação, pela produção de conhecimento e pela implementação qualificada dos direitos fundamentais. Essa é uma das contribuições mais relevantes que um órgão nacional de caráter técnico pode oferecer ao sistema de justiça criminal.

Entrevistadores - O monitoramento de casos complexos, como a Unidade de Internação Socioeducativa do Espírito Santo (UNIS/ES) e outras unidades sob supervisão internacional, exige um grande esforço coletivo de mediação. Como a sua proximidade histórica com a rede institucional do estado pode inspirar novas pontes de cooperação e diálogo entre os órgãos locais e a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões e deliberações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UMF/CNJ) para o avanço desses temas?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - Ao longo da minha trajetória institucional, tive a oportunidade de vivenciar experiências que reforçaram uma convicção muito clara: problemas públicos complexos não são solucionados por uma única instituição. Eles exigem diálogo permanente, confiança recíproca, compartilhamento de responsabilidades e construção de soluções interinstitucionais.

Foi justamente essa lógica que procuro desenvolver em minha atuação no Ministério Público. Em contextos de elevada complexidade, a cooperação deixa de ser apenas uma escolha administrativa para se tornar um requisito de efetividade das políticas públicas.

Casos submetidos ao acompanhamento de organismos internacionais demandam exatamente essa capacidade de coordenação. A atuação integrada entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, administrações penitenciárias, órgãos de controle, sociedade civil e demais instituições permite construir respostas mais consistentes, transparentes e sustentáveis.

Nesse cenário, o CNPCP pode atuar como espaço de convergência institucional, favorecendo o intercâmbio de experiências, aproximando diferentes atores e estimulando a construção de soluções técnicas compartilhadas. A cooperação federativa e interinstitucional constitui uma das principais ferramentas para superar desafios estruturais que, por sua própria natureza, ultrapassam as competências de qualquer órgão isoladamente considerado.

A experiência demonstra que o diálogo institucional qualificado reduz conflitos, fortalece a legitimidade das decisões e amplia as possibilidades de implementação efetiva das políticas públicas. É essa perspectiva que pretendo incentivar durante a presidência do Conselho.

Entrevistadores - Para a senhora, quais estratégias e instrumentos podem tornar mais efetiva a implementação das diretrizes do CNPCP pelas gestões prisionais, de modo a promover uma articulação equilibrada e bem-sucedida entre essas duas dimensões fundamentais?

Dra. Luciana Gomes Ferreira de Andrade - A efetividade das diretrizes do CNPCP depende, em grande medida, de sua capacidade de dialogar com a realidade das administrações penitenciárias e dos demais órgãos responsáveis pela implementação da política penal. Produzir boas normas é indispensável; assegurar sua adequada implementação é igualmente essencial.

Para isso, considero importante investir em uma estratégia de governança que combine produção normativa qualificada, formação continuada, cooperação técnica, monitoramento de resultados e avaliação permanente das políticas públicas. Diretrizes construídas de forma participativa, fundamentadas em evidências e acompanhadas por mecanismos de efetiva implementação tendem a produzir maior efetividade. Não bastam as normas por si mesmas, elas precisam ser efetivas e concretas no cotidiano social por meio de políticas públicas eficazes. Esse é o nosso maior desafio.

Para tanto, também vejo como fundamental fortalecer o diálogo federativo. O sistema penal brasileiro é marcado por profundas diferenças regionais, o que exige que as orientações nacionais sejam suficientemente consistentes para assegurar unidade de princípios, mas também flexíveis para permitir adaptações às distintas realidades locais.

Outro aspecto relevante consiste na ampliação da produção e da utilização de dados confiáveis. Políticas públicas eficazes dependem de diagnósticos qualificados, indicadores objetivos e avaliação contínua dos resultados alcançados. A cultura da decisão baseada em evidências deve orientar tanto a elaboração quanto a implementação das diretrizes do Conselho.

Acredito que segurança pública, eficiência administrativa e proteção dos direitos fundamentais não representam objetivos antagônicos. Ao contrário, constituem dimensões complementares de uma política criminal democrática. Quanto maior a capacidade das instituições de atuar de forma coordenada, transparente e tecnicamente fundamentada, maiores serão as possibilidades de construir soluções duradouras para os desafios do sistema penal brasileiro.

Esse é o compromisso que pretendo imprimir à Presidência do CNPCP: fortalecer o Conselho como um espaço permanente de diálogo institucional, produção de conhecimento, indução de políticas públicas e cooperação federativa, contribuindo para uma política criminal cada vez mais qualificada, baseada em evidências e comprometida com a Constituição da República.