

OUVIDORIAS, GOVERNANÇA E CONTROLE SOCIAL: A CRIAÇÃO E A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIS

OMBUDSMAN INSTITUTIONS, GOVERNANCE, AND SOCIAL CONTROL: THE CREATION AND OPERATION OF THE NATIONAL OMBUDSMAN OFFICE FOR PENAL SERVICES

Submetido em: 24/02/2026 - Aceito em: 15/04/2026

JOÃO VITOR ELPIDIO FERREIRA¹
WESLEY ANDRADE MESSIAS²
MANUELA DA SILVA AMORIM³

RESUMO

Este artigo examina a trajetória institucional e a atuação recente da Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (Onasp), à luz dos referenciais teóricos sobre ouvidorias públicas, controle social e governança democrática no sistema penal brasileiro. Adota-se abordagem qualitativa, de caráter analítico-interpretativo, com base em revisão bibliográfica e pesquisa documental de marcos normativos e relatórios institucionais. Os resultados evidenciam que as ações da Onasp se articulam de forma consistente às diretrizes do Plano Nacional Pena Justa, com ênfase no fortalecimento da transparência, da escuta qualificada e dos mecanismos de participação social. Destacam-se a modernização dos fluxos institucionais, a incorporação de tecnologias e a indução de padrões federativos. Conclui-se que o fortalecimento das ouvidorias penais configura dimensão estruturante para a consolidação da governança democrática na execução penal.

Palavras-chave: Ouvidoria de Serviços Penais. Controle social. Governança democrática.

ABSTRACT

- 1 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>.
- 2 Graduado em Letras - Português (UFES). Especialização em Linguística e Produção Textual, Gestão Educacional Integrada e Gramática da Língua Portuguesa. Mestre em Linguística Aplicada (UnB). Doutorando em Linguística (UnB) em andamento. Atua como policial penal federal. **E-MAIL:** wesley.messias@mj.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0006-2575-7589>.
- 3 Graduação em Psicologia (UFBA) e em Interpretação Teatral (UFBA). Especialização em Psicologia Organizacional e do Trabalho (Faculdade de Ipatinga/MG). Mestrado em Psicologia (UFMS). Atualmente, é aluna especial do Programa de Pós-Graduação em Psicologia, em nível de doutorado, na Universidade de Brasília (UnB). Atua como especialista federal em assistência à execução penal. **E-MAIL:** manuelaamorimmj@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-2122-3310>.

This article examines the institutional trajectory and recent performance of the National Ombudsman Office for Penal Services (Onasp), grounded in theoretical frameworks on public ombudsman institutions, social control, and democratic governance in the Brazilian penal system. The study adopts a qualitative, analytical-interpretative approach, based on bibliographic review and documentary research of normative frameworks and institutional reports. The findings demonstrate that Onasp's actions are consistently aligned with the guidelines of the National Plan Pena Justa, particularly in strengthening transparency, qualified listening, and mechanisms for social participation. Key developments include the modernization of institutional processes, the incorporation of technologies, and the promotion of federative standards. The study concludes that strengthening penal ombudsman offices constitutes a structural dimension for consolidating democratic governance in penal administration.

Keywords: Penal Ombudsman Office. Social Control. Democratic Governance.

INTRODUÇÃO

No Brasil, as Ouvidorias de Serviços Penais consolidaram-se como instrumentos de controle social, responsáveis por receber, tratar e encaminhar manifestações⁴ de pessoas privadas de liberdade, de seus familiares, de trabalhadores dos serviços penais e de qualquer pessoa interessada. Essas Ouvidorias têm como finalidade assegurar a defesa de direitos, acolher manifestações e fortalecer a participação social referentes aos serviços penais.

Diante disso, a sua institucionalização ganhou força com a redemocratização⁵ do país em virtude da Emenda Constitucional nº 19/1998, que acrescentou ao art. 37, § 3º, da Constituição Federal a determinação de que a lei discipline as formas de participação do usuário na administração pública, regulando, entre outros, os serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica da qualidade dos serviços.

No âmbito federal, a Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (Onasp), vinculada à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), tem como objetivos primordiais a defesa dos direitos de pessoas privadas de liberdade e seus familiares, o acolhimento e o processamento de manifestações de trabalhadores dos serviços penais, o fortalecimento do controle e da participação social e o monitoramento dos estabelecimentos penais por meio de inspeções.

4 No contexto das ouvidorias públicas, a manifestação consiste em comunicação voluntária do cidadão dirigida ao poder público para expressar demandas sobre serviços, conduta de agentes ou funcionamento da administração. Conforme a Lei nº 13.460/2017, abrange reclamações, denúncias, sugestões, solicitações e elogios, configurando instrumento de participação e controle social. O Decreto nº 9.492/2018 reconhece a manifestação como mecanismo legítimo de diálogo institucional e de aprimoramento das políticas públicas.

5 O processo de redemocratização brasileira, consolidado a partir do fim do regime civil-militar (1964–1985) e da promulgação da Constituição Federal de 1988, marcou a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade, com ênfase na ampliação dos direitos fundamentais, na participação social e no controle democrático da administração pública. Nesse contexto, fortaleceram-se mecanismos institucionais voltados à transparência, à responsabilização estatal e à escuta dos cidadãos, como as ouvidorias, conselhos e instrumentos de avaliação dos serviços públicos. A Emenda Constitucional nº 19/1998, ao reformular o art. 37 da Constituição, insere-se nesse movimento ao reafirmar o princípio da eficiência e ao institucionalizar a participação do usuário como elemento estruturante da gestão pública democrática.

O Regimento Interno do Depen⁶, instituído pela Portaria MJ nº 199/2018, atribuiu à Onasp, entre outras responsabilidades, a publicação de relatório anual de atividades com recomendações voltadas à garantia de direitos e ao aprimoramento da gestão penitenciária, de modo que suas funções extrapolam o controle e fiscalização, apoiando também a gestão penitenciária e o diálogo com a sociedade civil.

Nessa perspectiva, estudos acadêmicos corroboram com o papel democrático das Ouvidorias. À luz de Assumpção (2022), ao analisar a atuação das Ouvidorias como ferramenta de governança no sistema penal, aponta que esses órgãos materializam preceitos constitucionais ao ampliar a permeabilidade entre gestores e usuários, bem como fortalecer a democracia por meio de capacidades deliberativas. No mesmo estudo, a autora enfatiza que as Ouvidorias penitenciárias são instâncias de participação social e de cidadania, acolhendo manifestações de pessoas privadas de liberdade e de seus familiares, contribuindo para o aprimoramento da gestão e para a qualificação de serviços penais.

Ao encontro, abordagens interseccionais⁷ também evidenciam a necessidade de uma Ouvidoria sensível às desigualdades de gênero e raça. Pesquisas como a de Andrade *et al.* (2024), sobre o encarceramento feminino, mostram que mulheres negras, jovens e com baixa escolaridade estão mais vulneráveis à prisão, revelando como interseções de gênero, raça e classe estruturam a experiência penal. Tais dados reforçam a importância de que as Ouvidorias Penais adotem perspectivas que levem em conta essas interseccionalidades na análise das demandas.

Além disso, avaliações oficiais fornecem subsídios para o aperfeiçoamento institucional. O Relatório de Avaliação de Ouvidoria da Controladoria Geral da União (CGU) de 2024, referente à Ouvidoria da Senappen, concluiu que a unidade exerce adequadamente as atividades de Ouvidoria, cumprindo prazos legais, mas identificou fragilidades como a ausência de regulamentação dos fluxos internos, a necessidade de aprimorar o tratamento de denúncias e de participar da elaboração da carta de serviços. As recomendações propostas visam aprimorar a gestão da Onasp e alinhar suas práticas aos princípios de transparência e eficiência.

Este artigo, neste sentido, tem como objetivo analisar, a partir de uma abordagem qualitativa de natureza analítico-interpretativa, a atuação e a trajetória institucional da Onasp, por meio da articulação entre a revisão bibliográfica e a pesquisa documental. Busca-se mapear e examinar a produção teórica e normativa relacionada às Ouvidorias Públicas, aos direitos humanos no sistema penal, à participação social e às perspectivas interseccionais de raça e gênero, bem como analisar

6 O Departamento Penitenciário Nacional (Depen) passou a denominar-se Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) a partir da publicação do Decreto nº 11.326, de 1º de janeiro de 2023, que reorganizou a estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

7 No contexto deste artigo, interseccionalidade refere-se à compreensão de que marcadores sociais como gênero, raça e classe não atuam de forma isolada, mas se combinam e se reforçam mutuamente na produção de desigualdades e vulnerabilidades. Assim, ao analisar a experiência carcerária de mulheres negras, considera-se que os efeitos do racismo, do sexismo e das desigualdades socioeconômicas se entrecruzam, gerando formas específicas e agravadas de opressão que devem ser reconhecidas pelas ouvidorias penais no tratamento das demandas.

documentos institucionais e normativos que estruturam e orientam a atuação da Onasp.

Com isso, pretende-se compreender a Ouvidoria como prática institucional inclusiva, identificar seus marcos estruturantes, avanços, desafios e sugerir perspectivas de aperfeiçoamento à luz dos princípios da equidade, da inclusão e da promoção dos direitos humanos, em diálogo com experiências internacionais e debates acadêmicos consolidados.

1. A OUVIDORIA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIS EM CONTEXTO DAS POLÍTICAS PENAIS

No país, a expansão das Ouvidorias Públicas ocorreu por intermédio da redemocratização e da exigência de autonomia e participação social como condição para o controle estatal (Martino; Magalhães, 2025). Entretanto, a Associação Brasileira de Ouvidores, influenciada pela gestão privada, defendia que Ouvidorias Públicas podiam adotar padrões de eficiência e subordinação equivalentes aos do setor privado (Martino; Magalhães, 2025). Esse conflito, de acordo com as autoras, gerou diferentes desenhos institucionais, situados entre dois paradigmas: o privado, que considera o cidadão um cliente; e o público, que entende a Ouvidoria como mecanismo de controle social, participação social e defesa de direitos.

Nesse viés, Cardoso (2011) propôs uma escala contínua que avalia quatro características – função, racionalidade, estrutura e sistema – além da autonomia. A escala permite situar as Ouvidorias em uma linha que vai das que defendem a instituição (privado) às que priorizam os direitos do cidadão (público). A autonomia política e técnica é central para que a Ouvidoria exerça controle externo efetivo; sua ausência gera Ouvidorias subordinadas e clientelistas, com baixa legitimidade (Martino; Magalhães, 2025).

Diante desse contexto, a Onasp foi formalmente instituída durante o primeiro governo Lula, em 2004, como parte da estruturação do então Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça⁸. A criação se deu por meio do Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004, que aprovou a nova estrutura regimental do Ministério da Justiça e incluiu, no âmbito do Depen, o cargo de Ouvidor do Sistema Penitenciário Nacional.

Desse modo, o ouvidor tornou-se responsável por receber denúncias e reclamações relativas aos estabelecimentos penais federais e por acompanhar a correta aplicação das normas da execução penal em todo o país. Até então, não existia um órgão federal específico para canalizar as queixas das pessoas privadas de liberdade; o acompanhamento de possíveis violações de direitos ficava a cargo de instituições como o Ministério Público e os conselhos penitenciários e de política criminal. A criação da Ouvidoria em 2004 preencheu essa lacuna,

8 O Ministério da Justiça passou por alterações de nomenclatura ao longo dos anos, especialmente em decorrência de reorganizações administrativas promovidas por decretos presidenciais. Atualmente, conforme a estrutura definida pelo Decreto nº 11.326, de 1º de janeiro de 2023, denomina-se Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

estabelecendo um canal dedicado para ouvir e dar encaminhamento às manifestações atinentes ao sistema.

Após sua instituição em 2004, a Ouvidoria do Depen teve suas atribuições e estrutura detalhadas em normativos posteriores. O Decreto nº 6.049, de 27 de fevereiro de 2007, que aprovou o Regulamento Penitenciário Federal, definiu:

a Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional é órgão com o encargo de receber, avaliar, sugerir e encaminhar propostas, reclamações e denúncias recebidas no Departamento Penitenciário Nacional, buscando a compreensão e o respeito a necessidades, direitos e valores inerentes à pessoa humana, no âmbito dos estabelecimentos penais federais (Brasil, 2007, Art. 14).

Em seguida, o Regimento Interno do Depen (Portaria MJ nº 674, de 20 de março de 2008) detalhou as funções do Ouvidor, incluindo as de registrar as denúncias e reclamações de pessoas privadas de liberdade ou de qualquer interessada, informar à direção do Depen sobre deficiências ou irregularidades no sistema e incentivar a criação de Ouvidorias penitenciárias nos estados.

Em 2014, buscando fortalecer o controle externo, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) aprovou a Resolução nº 3, de 18 de julho de 2014, recomendando que a União e os Estados instituísssem Ouvidorias externas⁹ independentes para a administração da execução penal. Essa medida – proposta pela Pastoral Carcerária e outras entidades – visava garantir maior autonomia e participação da sociedade civil na fiscalização do sistema prisional. Embora essa resolução do CNPCC não tivesse força de lei, ela influenciou a política de fortalecimento das Ouvidorias Penitenciárias, estimulando a presença de ouvidores externos nos estados e reforçando o papel da Ouvidoria Nacional em articular essa rede.

Nesse mesmo caminho, outra norma importante foi a Lei nº 13.460/2017, que dispôs sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Essa lei padronizou nacionalmente as atividades de Ouvidorias Públicas e exigiu a publicação de relatórios de gestão pelas Ouvidorias de todos os órgãos federais, reforçando a transparência e a prestação de contas das Ouvidorias (incluindo a Onasp) em relação às manifestações recebidas.

Em 2018, ocorreu uma atualização significativa do marco legal da Onasp. O então Ministério da Segurança Pública editou a Portaria MJ nº 199, de 9 de novembro de 2018, que aprovou um novo Regimento Interno do Depen¹⁰, o qual se encontra vigente até a data da publicação deste artigo. Nesse regimento, a Ouvidoria Nacional teve suas competências reafirmadas e ampliadas – como, por exemplo, ficou estabelecido

9 As ouvidorias externas são instâncias de controle social caracterizadas por sua independência em relação à administração penitenciária. Diferem das ouvidorias internas porque não estão subordinadas hierárquica ou funcionalmente aos gestores das unidades prisionais. Seu objetivo é assegurar autonomia técnica para receber, analisar e encaminhar denúncias, reclamações e solicitações, atuando como mecanismo de fiscalização, prevenção de violações de direitos e mediação entre pessoas privadas de liberdade, sociedade civil e Estado. A presença de ouvidorias externas fortalece a transparência, limita práticas de autocontrole institucional e amplia a legitimidade democrática dos processos de inspeção e acompanhamento da execução penal.

10 Disponível em: <<https://shre.ink/LdP1>>.

expressamente que cabe à Onasp publicar relatório anual de atividades com recomendações para a garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade e aprimoramento da gestão penitenciária.

Essa portaria de 2018 consolidou a missão da Ouvidoria dentro da estrutura do Depen (pouco antes do departamento ser alçado à atual secretaria). Desde então, a Onasp permanece vinculada à Senappen, do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP.

Vale salientar que a denominação “Ouvidoria Nacional de Serviços Penais” se tornou de uso corrente após a reformulação institucional dos últimos anos, refletindo uma visão mais ampla que engloba não apenas o sistema prisional tradicional, mas todos os “serviços penais” sob responsabilidade da Secretaria. Na essência, porém, trata-se da mesma Ouvidoria do sistema penitenciário criada em 2004, agora com um escopo atualizado e inserida em uma estrutura administrativa reconfigurada.

Diante desse contexto, atualmente, a Onasp tem como missão central a defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade e de seus familiares, bem como o fortalecimento do controle social sobre o sistema penal. A Ouvidoria atua acolhendo e processando manifestações – inclusive de trabalhadores dos serviços penais –, além de monitorar proativamente os estabelecimentos prisionais por meio de inspeções periódicas.

Nesse sentido, as inspeções assumem papel estratégico na consolidação da política pública penal, na medida em que permitem a verificação *in loco* das condições de funcionamento das unidades, a identificação de violações de direitos e a produção de evidências qualificadas para subsidiar decisões administrativas e normativas. Além disso, constituem instrumento fundamental para orientar a priorização de investimentos e a destinação de recursos públicos, uma vez que produzem diagnósticos objetivos capazes de fundamentar a definição de unidades, programas e ações que demandam maior aporte financeiro, assegurando racionalidade, transparência e equidade no uso dos recursos estatais.

Em suma, a Onasp funciona como um canal de comunicação direta entre a sociedade e a administração penal, garantindo voz às demandas e zelando pelo aperfeiçoamento das políticas penais. Conforme o regimento interno vigente da Senappen, compete à Onasp desempenhar uma série de funções singulares, tais quais:

À Ouvidoria Nacional de Serviços Penais (Onasp) compete:

I - atuar como instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das solicitações, reclamações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos prestados por servidores e órgãos de administração da execução penal, sob qualquer forma ou regime;

II - protocolar, dar tratamento e responder sugestões, solicitações, reclamações e denúncias formuladas por pessoa privada de liberdade, servidor penitenciário ou por qualquer interessado, referentes a servidores, órgãos e serviços da administração da execução penal;

III - fomentar e apoiar formas de participação social no planejamento, elaboração, fiscalização e controle de propostas, políticas públicas e ações institucionais no âmbito da execução penal;

IV - fomentar e apoiar a implantação e o funcionamento de ouvidorias externas e independentes de administração da execução penal nas unidades da federação;

V - publicar relatório anual de atividades, com recomendações voltadas à plena garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade e ao aprimoramento da gestão penitenciária;

VI - propor aos órgãos competentes a instauração de procedimentos destinados à apuração de responsabilidade administrativa, civil ou criminal, quando for o caso;

VII - inspecionar estabelecimentos penais e produzir relatórios para subsídio da gestão penitenciária, submetendo-os aos interessados; e

VIII - preservar o sigilo de identidade do demandante, desde que solicitado.

§ 1º A Ouvidoria expedirá normativa para disciplinar a organização, as formas de acesso e atendimento ao público, os fluxos e as rotinas diárias, bem como o tratamento de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões e elogios.

§ 2º A Ouvidoria contará com um Conselho Consultivo, composto por representantes da rede de participação social e controle na execução penal, com a finalidade de acompanhar, formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seu trabalho, na forma disciplinada em ato do Diretor-Geral, por proposta da Ouvidoria (Brasil, 2018, Art. 4º).

Diante desse conjunto de atribuições, a Onasp consolida-se como instância estratégica de controle social, participação cidadã e promoção dos direitos humanos no âmbito da execução penal. Integrada ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, utiliza a plataforma eletrônica Fala.BR¹¹, administrada pela Controladoria-Geral da União, como principal instrumento para o recebimento, o registro e a gestão das manifestações da sociedade, assegurando padronização de procedimentos, transparência e rastreabilidade no tratamento das demandas.

1.1 O fortalecimento das Ouvidorias de Serviços Penais no contexto do Plano Nacional Pena Justa

O Plano Nacional Pena Justa, homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 2024, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, constitui marco normativo e político para o enfrentamento das fragilidades estruturais do sistema penal brasileiro. A fim de reconhecer o chamado “estado de coisas inconstitucional”, o Plano evidencia a insuficiência histórica de transparência e a precariedade dos canais institucionais de denúncia como fatores que comprometem a legitimidade democrática da execução penal (Brasil, 2024).

¹¹ Trata-se de uma plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU), que reúne, em um único ambiente digital, os canais para registro e acompanhamento de manifestações de ouvidoria (denúncias, reclamações, sugestões, elogios e solicitações) e de pedidos de acesso à informação, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei nº 13.460/2017 (Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos). A ferramenta possibilita a padronização dos fluxos de atendimento, o monitoramento das demandas e o fortalecimento da transparência e do controle social na administração pública.

Tal diagnóstico converge com a literatura, que aponta a opacidade das políticas penais e a invisibilidade das violações de direitos como obstáculos persistentes ao controle social. Nesse cenário, o fortalecimento das Ouvidorias de Serviços Penais emerge como estratégia central para a reconfiguração da governança penal visando ampliar os mecanismos de participação cidadã e qualificar os processos de escuta institucional.

Segundo Brasil (2024), as diretrizes do Plano Pena Justa reposicionam essas instâncias como elementos estruturantes da transparência, da responsabilização estatal e da proteção de direitos fundamentais. Entre as medidas previstas, destacam-se a garantia de publicidade dos atos da administração prisional, o monitoramento das condições materiais nos estabelecimentos penais, a qualificação técnica das ouvidorias e corregedorias, bem como a criação e consolidação de ouvidorias estaduais autônomas. Soma-se a isso a previsão de canais efetivos de denúncia, com atenção específica a violações de natureza sensível, incluindo aquelas marcadas por recortes étnico-raciais.

A centralidade atribuída às ouvidorias não se limita à sua dimensão administrativa, mas expressa uma inflexão paradigmática na forma de condução da política penal. Ao instituir parâmetros nacionais e fomentar a padronização de fluxos, o Plano promove a institucionalização de práticas orientadas pela escuta qualificada, pela proteção contra represálias e pela produção sistemática de dados sobre violações de direitos. Tais elementos são fundamentais para a construção de políticas públicas baseadas em evidências e para o fortalecimento do controle democrático.

Não obstante os avanços normativos e institucionais, persistem desafios relevantes, como a desigual implementação das ouvidorias nos entes federativos, limitações estruturais e restrições à autonomia funcional. Tais fragilidades indicam a necessidade de estratégias coordenadas de fomento, capacitação e apoio técnico, capazes de assegurar a efetividade das diretrizes estabelecidas.

Dessa forma, o fortalecimento das Ouvidorias de Serviços Penais deve ser compreendido como eixo estruturante de uma nova governança da execução penal, orientada pelos princípios da transparência, da participação social e da dignidade humana. Ao consolidar essas instâncias como espaços de mediação entre Estado e sociedade, o Plano Pena Justa contribui para a reconstrução da confiança pública e para a efetivação dos direitos fundamentais no sistema penal brasileiro.

2. DA REVISÃO TEÓRICA À ANÁLISE DOCUMENTAL: FUNDAMENTOS DA INVESTIGAÇÃO

Do ponto de vista metodológico, o presente artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza analítico-interpretativa, fundamentada na revisão bibliográfica e na pesquisa documental. A revisão bibliográfica tem como finalidade mapear e analisar a produção teórica e normativa relacionada às ouvidorias públicas, aos direitos humanos no sistema penal, à participação social e às perspectivas interseccionais de raça e gênero.

Esse procedimento possibilita a construção de um referencial analítico capaz de sustentar a compreensão da Ouvidoria como prática institucional inclusiva, bem como de situar a atuação da Onasp no campo das políticas públicas contemporâneas, em diálogo com experiências internacionais e com debates acadêmicos consolidados.

A articulação entre a revisão bibliográfica e a pesquisa documental possibilita, assim, uma leitura crítica e contextualizada da Ouvidoria no sistema penal, permitindo identificar continuidades, tensões e perspectivas de aperfeiçoamento institucional, à luz dos princípios da equidade, da inclusão e da promoção dos direitos humanos.

De forma complementar, Martino e Magalhães (2025) apresentam uma classificação das Ouvidorias penitenciárias das unidades federativas, permitindo situar diferentes modelos institucionais segundo graus de autonomia e racionalidade administrativa. Esses referenciais dialogam com a proposta analítica de Cardoso (2011), cuja escala de características institucionais contribui para identificar padrões estruturais e funcionais das Ouvidorias.

Nesse sentido, a revisão bibliográfica e a pesquisa documental contemplam, de forma articulada, tanto a produção teórica quanto o conjunto de normas jurídicas que estruturam a atuação da Onasp, incluindo decretos, portarias e resoluções responsáveis por definir suas competências e seu posicionamento institucional no âmbito da política penal (Brasil, 2004; 2007; 2008; 2018). A utilização dessas fontes normativas segue a orientação metodológica de Lakatos e Marconi (2017), para quem documentos oficiais constituem referências indispensáveis em análises institucionais, por evidenciarem marcos regulatórios, redefinições organizacionais e diretrizes de atuação estatal. O exame dessas normas permite, assim, compreender como as funções da Ouvidoria foram sendo progressivamente delineadas e ampliadas ao longo do tempo.

Adicionalmente, foram analisados relatórios técnicos produzidos pela Secretaria Nacional de Políticas Penais e pela Controladoria-Geral da União, a exemplo do Relatório de Gestão da Onasp (Brasil, 2023) e do Relatório de Avaliação de Ouvidoria (Brasil, 2024), os quais apresentam diagnósticos sobre práticas internas, fluxos de trabalho, atendimento ao usuário, uso de sistemas digitais e conformidade com diretrizes de transparência e participação social. Esses documentos configuram fontes centrais para uma análise baseada em evidências institucionais, conforme assinala Gil (2019), ao destacar a relevância de relatórios administrativos e técnicos em pesquisas de natureza descritiva e analítico-interpretativa.

A pesquisa também incorporou estudos recentes que abordam desigualdades estruturais no sistema penal, ampliando o escopo interpretativo da análise. Trabalhos como o de Andrade *et al.* (2024), ao discutirem a interseccionalidade no encarceramento feminino, contribuem para evidenciar a importância de considerar marcadores sociais como gênero, raça e classe na leitura das demandas encaminhadas às Ouvidorias Penais.

Dessa forma, a adoção combinada da revisão bibliográfica e da pesquisa documental possibilitou integrar múltiplas fontes e perspectivas analíticas, permitindo compreender a Onasp em suas dimensões

normativa, administrativa e social. Essa estratégia metodológica oferece, assim, subsídios consistentes para a análise dos resultados apresentados ao longo do artigo e para a identificação de caminhos de aperfeiçoamento institucional, em consonância com os princípios da equidade, da participação social e da promoção dos direitos humanos.

3. DISCUSSÃO

A análise das ações recentes da Onasp, em diálogo com a literatura sobre Ouvidorias Públicas, controle social e participação cidadã na execução penal, permite compreender de que maneira essas iniciativas vêm contribuindo para o fortalecimento institucional da Ouvidoria e para sua consolidação como instância democrática e inclusiva.

Os achados indicam convergência entre a atuação da Onasp, os referenciais teóricos que concebem as Ouvidorias como instrumentos estratégicos de mediação entre Estado e sociedade, bem como as metas estabelecidas no Plano Nacional Pena Justa no que se refere ao fortalecimento dos serviços de Ouvidoria no Sistema Penal. Nesse sentido, as ações desenvolvidas pela Ouvidoria Nacional sinalizam avanços concretos no cumprimento dos compromissos pactuados no âmbito do Plano, especialmente aqueles voltados à ampliação da transparência, da participação social e do controle democrático.

No eixo da autonomia e da participação social, a literatura aponta que a legitimidade das Ouvidorias Públicas está associada à capacidade de oferecer respostas tempestivas às demandas recebidas e de atuar com independência técnica em relação aos órgãos da administração (Cardoso, 2011; Martino; Magalhães, 2025).

A reorganização interna empreendida pela atual gestão da Onasp repercutiu positivamente na responsividade institucional, com reflexos na celeridade das análises e na qualificação das devolutivas encaminhadas aos demandantes. Esses avanços dialogam com modelos de Ouvidoria orientados ao paradigma público e contribuem diretamente para o atendimento das metas do Plano Pena Justa relacionadas à consolidação de canais efetivos de escuta, à padronização de fluxos e ao fortalecimento da confiança pública nos mecanismos de denúncia e participação.

No campo da inovação e da transparência, as ações desenvolvidas pela Onasp apresentam alinhamento com estudos que destacam o papel das tecnologias digitais na ampliação do acesso à informação e na racionalização dos fluxos internos de trabalho (Brasil, 2023). A criação de um setor dedicado à inovação, a incorporação de equipamentos para digitalização de documentos e os estudos voltados à utilização de ferramentas de inteligência artificial para apoio à leitura de correspondências manuscritas evidenciam esforços institucionais orientados à modernização dos serviços de ouvidoria.

Ademais, a discussão sobre a inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade articula as ações da Onasp às metas do Plano Nacional Pena Justa e à literatura nacional e internacional que analisa desigualdades estruturais no sistema penal (Andrade *et al.*, 2024; Feest,

2015). A compreensão de que marcadores sociais como raça, gênero, deficiência e classe influenciam de forma decisiva as experiências de privação de liberdade e o acesso a direitos, o que orienta a atuação da Ouvidoria em direção à promoção da dignidade humana, à redução de assimetrias estruturais e ao fortalecimento dos mecanismos de controle social, em consonância com os objetivos do Plano.

Iniciativas formativas desenvolvidas em parceria com a Escola Nacional de Serviços Penais (Espen), como o curso “Interseccionalidade e participação social: perspectivas para uma ouvidoria inclusiva”, elaborado por Policial Penal Federal, em exercício na Onasp, fortalecem a qualificação técnica e ética das equipes responsáveis pela análise das manifestações recebidas. Essas ações contribuem diretamente para a incorporação de abordagens sensíveis às múltiplas vulnerabilidades que atravessam as demandas encaminhadas à Ouvidoria e para a efetiva implementação das metas de escuta qualificada previstas no Plano Nacional Pena Justa.

Ademais, a proposta de criação de uma Rede Nacional de Ouvidorias de Serviços Penais emerge como estratégia estruturante para o cumprimento das metas pactuadas no Plano, ao promover cooperação federativa, harmonização procedimental e consolidação de dados nacionais unificados. Nesse mesmo horizonte, a instituição da Sala de Acolhimento no âmbito da Onasp representa avanço relevante na consolidação de práticas de atendimento humanizado, proteção contra represálias e confidencialidade, elementos centrais para a efetividade dos serviços de ouvidoria no ambiente prisional. Essas iniciativas fortalecem a capacidade da Ouvidoria Nacional de induzir padrões institucionais nas unidades federativas, conforme previsto no Plano Pena Justa.

Ainda, a participação da Onasp no Plano Setorial de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Senappen amplia o escopo de atuação da Ouvidoria e reforça sua inserção nas estratégias institucionais de promoção de ambientes seguros e equitativos. Essa experiência evidencia que a incorporação da interseccionalidade exige transformações que alcançam processos, indicadores e rotinas organizacionais, em consonância com as metas do Plano Pena Justa relativas à prevenção de violações e à proteção de grupos vulnerabilizados.

Além disso, ações voltadas à produção e à difusão de conhecimento, como esta edição temática da Revista Brasileira de Execução Penal, desenvolvida em parceria com a Espen e a Divisão de Comunicação Social (Dcom), desempenham papel relevante no fortalecimento dos serviços de Ouvidoria no Sistema Penal. A publicação, que congrega análises, experiências institucionais e reflexões críticas sobre participação social, controle democrático e garantia de direitos, amplia o diálogo público qualificado e contribui para a circulação de boas práticas alinhadas às diretrizes da política nacional.

Desse modo, a discussão evidencia que a Onasp vem avançando de forma consistente no cumprimento das metas pactuadas no Plano Nacional Pena Justa no que se refere aos serviços de Ouvidoria do Sistema Penal, por meio de ações orientadas ao aprimoramento

institucional, à inclusão social, à modernização tecnológica e ao fortalecimento da participação cidadã.

Os desafios identificados — relacionados à continuidade administrativa, à consolidação de fluxos internos, à ampliação da capacidade analítica e à sensibilidade institucional às desigualdades estruturais — evidenciam limites ainda existentes e, simultaneamente, sinalizam caminhos estratégicos para o aprofundamento teórico e prático da atuação da Ouvidoria. Assim, as experiências analisadas produzem aprendizados relevantes e contribuem para qualificar o debate sobre o papel das Ouvidorias Públicas como instrumentos democráticos de controle social, transparência e garantia de direitos no sistema penal brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a trajetória institucional e a atuação recente da Onasp, articulando revisão bibliográfica e pesquisa documental com o objetivo de compreender o papel das ouvidorias como instrumentos de controle social, participação cidadã e promoção dos direitos humanos no sistema penal brasileiro.

A análise evidenciou que a consolidação de uma ouvidoria orientada por princípios democráticos depende da combinação entre autonomia técnica, responsividade institucional, modernização de processos e sensibilidade às desigualdades estruturais que atravessam a população privada de liberdade.

Os resultados indicam que as ações desenvolvidas pela Onasp apresentam alinhamento consistente com as avaliações governamentais, ao mesmo tempo em que avançam no cumprimento das metas pactuadas no Plano Nacional Pena Justa no que se refere aos serviços de Ouvidoria do Sistema Penal.

Iniciativas voltadas ao fortalecimento da escuta qualificada, à incorporação de soluções tecnológicas e à padronização de fluxos contribuem para ampliar a transparência, qualificar o tratamento das manifestações e reforçar a confiança pública nos mecanismos institucionais de denúncia e participação social, aspectos centrais para a governança democrática da execução penal.

A discussão evidenciou que a incorporação da perspectiva interseccional constitui elemento central para o aprimoramento da atuação das Ouvidorias Penais. A compreensão de que marcadores sociais como raça, gênero, deficiência e classe moldam de maneira decisiva as experiências de privação de liberdade e o acesso a direitos orienta a formulação de práticas institucionais mais qualificadas e sensíveis às múltiplas vulnerabilidades que atravessam as demandas recebidas, fortalecendo a capacidade das Ouvidorias de promover escuta efetiva, análise contextualizada e encaminhamentos compatíveis com a complexidade do sistema penal.

Nesse sentido, ações formativas, a institucionalização de espaços de acolhimento qualificado, a participação em políticas setoriais de prevenção de violências e a produção e difusão de conhecimento

configuram estratégias relevantes para fortalecer a capacidade analítica da Onasp e sua atuação como indutora de padrões institucionais no âmbito federativo.

Apesar dos avanços observados, permanecem desafios importantes relacionados à continuidade administrativa, à estabilidade das equipes, à consolidação normativa dos fluxos internos e à ampliação da capacidade analítica sistêmica das manifestações. Esses limites evidenciam a necessidade de investimentos permanentes em estrutura, pessoal e governança de dados, bem como do fortalecimento da cooperação federativa por meio de iniciativas como a Rede Nacional de Ouvidorias de Serviços Penais.

Como sugestão de pesquisa futura, recomenda-se o aprofundamento de estudos empíricos sobre a percepção dos usuários dos serviços de Ouvidoria e sobre os impactos concretos dessas instâncias na formulação e no monitoramento das políticas penais. O fortalecimento das ouvidorias contribui para além da qualificação de um canal administrativo, repercutindo diretamente no aprofundamento da dimensão democrática da execução penal, em consonância com os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro no âmbito da ADPF nº 347 (Plano Nacional Pena Justa).

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Deizeane Lazigne Larrat *et al.* Negras, jovens e encarceradas: a interseccionalidade no sistema penal do Pará. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2024. **Anais [...]**. [S. l.]: ABEPSS, Disponível em: <https://www.abepss.org.br/enpessanais/>. Acesso em: 23 nov. 2025.
- ASSUMPÇÃO, Cíntia Rangel. **A atuação da ouvidoria como ferramenta de apoio à governança pública no sistema prisional**. 2022. Relatório técnico (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://shre.ink/LdYm>>. Acesso em: 23 nov. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998.
- BRASIL. Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 fev. 2004. Disponível em: <<https://shre.ink/LdPJ>>. Acesso em: 26 out. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 6.049, de 27 de fevereiro de 2007. Aprova o Regulamento Penitenciário Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 2007. Disponível em: <<https://shre.ink/LdPR>>. Acesso em: 26 out. 2025.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria nº 674, de 20 de março de 2008. Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 mar. 2008.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em:< <https://shre.ink/LdPF>>. Acesso em: 4 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. Portaria nº 199, de 9 de novembro de 2018. Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2018. Disponível em:< <https://shre.ink/LdPC>>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – Onasp**. Brasília, DF, s.d. Disponível em:< <https://shre.ink/LdPu>>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Gestão da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais – 2023**. Brasília, DF, 2023. Disponível em:< <https://shre.ink/LdPL>>. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Plano Nacional Pena Justa**. Brasília, DF: MJSP, 2023. Disponível em:< <https://shre.ink/LdPq>>. Acesso em: 19 fev. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação de Ouvidoria: Ouvidoria da Secretaria Nacional de Políticas Penais**. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em:< <https://shre.ink/LdPb>>. Acesso em: 23 nov. 2025.

CARDOSO, Ana Lúcia C. **Ouvidorias públicas no Brasil**. Brasília, DF: , 2011.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução nº 3, de 16 de julho de 2014**. Recomenda a criação de ouvidorias externas independentes na administração penitenciária. Brasília, DF: CNPCP, 2014.

FEEST, Johannes. **Vulnerable groups of prisoners**. Strasbourg: Council of Europe, 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINO, Natália; MAGALHÃES, Raquel. Quem guarda os guardas? Análise descritiva e proposta classificatória das ouvidorias penitenciárias estaduais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 31, e31105, 2025. Disponível em:< <https://shre.ink/LdPI>>. Acesso em: 23 nov. 2025.

OUVIDORIA NACIONAL DOS SERVIÇOS PENAIIS (Onasp). **Relatório de Gestão (2020–2023)**. Brasília, DF: Senappen/MJSP, 2023.