REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

A (IN)EFICÁCIA DA LEI Nº 1.521/51 NO COMBATE À USURA: TENSÕES ENTRE A TIPIFICAÇÃO PENAL E A ATUAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

THE (IN)EFFECTIVENESS OF LAW NO. 1,521/51 IN COMBATING USURY: TENSIONS BETWEEN CRIMINAL CLASSIFICATION AND THE ROLE OF THE NATIONAL FINANCIAL SYSTEM

LA (IN)EFICACIA DE LA LEY N.º 1.521/51 EN EL COMBATE A LA USURA: TENSIONES ENTRE LA TIPIFICACIÓN PENAL Y LA ACTUACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL

Antônio Ferreira do Norte Filho
Doutor em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Brasil
nortefilho@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-5946-3291

Ana Rubia Pereira Cardoso
Graduanda em Direito, Faculdade Santa Teresa (FST), Brasil
ana_rubia_gt@hotmail.com
https://orcid.org/0009-0005-5629-3249

Karla de Sousa Estald Maquine
Graduanda em Direito, Faculdade Santa Teresa (FST), Brasil
kestald@hotmail.com
https://orcid.org/0009-0007-8093-432X

Resumo

O presente Artigo analisa a (in)eficácia da Lei nº 1.521/51 no combate à usura, com foco na proteção da economia popular e dos sujeitos em situação de vulnerabilidade. A norma, ao tipificar a usura pecuniária e real no art. 4º, estabelece um mecanismo de repressão penal voltado à contenção de práticas abusivas. Contudo, ao longo do tempo, sua aplicação revela limitações significativas frente à dinâmica contemporânea do crédito. A interpretação consolidada pela Súmula 596 do Supremo Tribunal Federal afasta as instituições financeiras das restrições do Decreto nº 22.626/33, o que viabiliza a cobrança de taxas elevadas no sistema formal. Examina-se a tensão entre a tipificação penal, concebida como norma em branco dependente de complementação normativa insuficiente, e a regulação do Sistema Financeiro Nacional, orientada pela autonomia privada e pela estabilidade do mercado. A Lei nº 14.905/24 aprofunda essa dissociação ao restringir a incidência das limitações à usura em determinadas relações contratuais. A metodologia adotada é qualitativa, com abordagem dedutiva, baseada em análise legislativa, jurisprudencial e doutrinária. Conclui-se que a norma penal incide predominantemente sobre agentes informais, enquanto práticas onerosas persistem no sistema formal, indicando a necessidade de revisão normativa para assegurar proteção efetiva à economia popular.

Palavras-chave: Usura; Lei nº 1.521/51; Economia popular; Sistema Financeiro Nacional; Tipificação penal; Regulação financeira.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

Abstract

This Article analyzes the (in)effectiveness of Law No. 1,521/51 in combating usury, focusing on the protection of the popular economy and vulnerable individuals. By criminalizing pecuniary and real usury in Article 4, the statute establishes a penal mechanism aimed at restraining abusive financial practices. However, over time, its application has revealed significant limitations considering contemporary credit dynamics. The interpretation consolidated by Precedent 596 of the Federal Supreme Court excludes financial institutions from the restrictions of Decree No. 22,626/33, thereby allowing the charging of high interest rates within the formal system. The study examines the tension between criminalization, conceived as a blank norm dependent on insufficient regulatory complement, and the regulation of the National Financial System, guided by contractual autonomy and market stability. Law No. 14,905/24 deepens this dissociation by restricting the application of usury limitations in certain contractual relations. The methodology is qualitative, with a deductive approach, based on legislative, jurisprudential, and doctrinal analysis. It is concluded that the practical enforcement of criminal law predominantly affects informal agents, while burdensome practices persist within the formal system, indicating the need for regulatory reform to ensure effective protection of the popular economy.

Keywords: Usury; Law No. 1,521/51; Popular economy; National Financial System; Criminalization; Financial regulation.

Resumen

El presente Artículo analiza la (in)eficacia de la Ley n.º 1.521/51 en el combate a la usura, con énfasis en la protección de la economía popular y de los sujetos en situación de vulnerabilidad. La norma, al tipificar la usura pecuniaria y real en su artículo 4, establece un mecanismo penal destinado a contener prácticas abusivas. Sin embargo, con el paso del tiempo, su aplicación revela limitaciones significativas frente a la dinámica contemporánea del crédito. La interpretación consolidada por el Enunciado 596 del Supremo Tribunal Federal excluye a las instituciones financieras de las restricciones del Decreto n.º 22.626/33, lo que permite la imposición de tasas elevadas en el sistema formal. El estudio examina la tensión entre la tipificación penal, concebida como una norma en blanco dependiente de una complementación normativa insuficiente, y la regulación del Sistema Financiero Nacional, orientada por la autonomía contractual y la estabilidad del mercado. La Ley n.º 14.905/24 profundiza esta disociación al restringir la aplicación de los límites a la usura en determinadas relaciones contractuales. La metodología adoptada es cualitativa, con enfoque deductivo, basada en el análisis legislativo, jurisprudencial y doctrinal. Se concluye que la aplicación práctica de la norma penal recae principalmente sobre agentes informales, mientras prácticas onerosas persisten en el sistema formal, lo que indica la necesidad de una reforma normativa para garantizar la protección efectiva de la economía popular.

Palabras clave: Usura; Lei nº 1.521/51; Economia popular; Sistema Financeiro Nacional; Tipificação penal; Regulação financeira.

1 INTRODUÇÃO

A usura, historicamente reprovada sob perspectivas morais, religiosas e econômicas, foi progressivamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro como objeto de repressão estatal.

No século XX, sua criminalização ganhou contornos mais definidos com o Decreto-Lei nº 869/1938, posteriormente sistematizado e ampliado pela Lei nº 1.521/51, diploma voltado à proteção da economia popular.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

Ao tipificar a obtenção de lucros ou a cobrança de juros excessivos como infração penal, o legislador buscou conter práticas exploratórias e resguardar sujeitos em posição de vulnerabilidade econômica.

Com efeito, passadas décadas de sua promulgação, impõe-se revisitar criticamente a efetividade dessa disciplina normativa, especialmente diante das transformações estruturais do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

A relevância do tema decorre da persistente dissociação entre o comando normativo e a realidade empírica. No contexto contemporâneo, a expansão do crédito e a sofisticação dos produtos financeiros coexistem com a prática de taxas de juros significativamente elevadas, em especial em modalidades como o crédito rotativo e o cartão de crédito.

O cenário suscita questionamentos quanto à capacidade do ordenamento jurídico de distinguir, de forma coerente, práticas legítimas de mercado e condutas potencialmente abusivas, sobretudo quando estas produzem efeitos econômicos e sociais análogos àqueles historicamente associados à usura.

Nesse contexto, o problema de pesquisa reside na seguinte indagação: por quais razões a tipificação penal prevista na Lei nº 1.521/51 não tem se mostrado eficaz na repressão contemporânea da usura? A hipótese central sustenta que essa ineficácia decorre de uma assimetria normativa e institucional, na qual a incidência da lei penal se restringe, predominantemente, a agentes informais, enquanto as instituições integrantes do SFN operam sob um regime jurídico diferenciado.

Essa distinção é reforçada por construções jurisprudenciais consolidadas, como a Súmula 596 do Supremo Tribunal Federal, que limita a aplicação das normas tradicionais de combate à usura às instituições financeiras, contribuindo para um quadro de seletividade normativa e potencial déficit de legitimidade do Direito Penal Econômico.

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar criticamente a (in)eficácia da Lei nº 1.521/51 no enfrentamento da usura no Brasil contemporâneo. Como objetivos específicos, pretende-se examinar os elementos estruturais do tipo penal previsto na referida legislação, investigar o regime jurídico aplicável ao SFN e sua relação com as limitações usurárias, analisar a evolução e a consolidação da

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

jurisprudência dos tribunais superiores sobre a matéria e identificar as principais críticas doutrinárias e possíveis caminhos de reconfiguração normativa.

A metodologia adotada é qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, baseada na análise sistemática de fontes legislativas, jurisprudenciais e doutrinárias. Foram examinados diplomas normativos relevantes, como a Lei nº 1.521/51 e o Decreto nº 22.626/33, bem como decisões dos tribunais superiores, em diálogo com a produção acadêmica especializada em Direito Penal Econômico e Direito Financeiro. A abordagem é crítico-interpretativa, orientada pela busca de coerência interna do sistema jurídico e pela avaliação de sua eficácia prática.

Estruturalmente, o artigo organiza-se em cinco seções de desenvolvimento, seguidas das considerações finais, buscando-se, ao longo do texto, conciliar rigor teórico e clareza expositiva, enfatizando os impactos concretos da temática sobre o cotidiano econômico e social, de modo a contribuir para o debate acerca da harmonização entre a tutela penal e a regulação do sistema financeiro.

2 METODOLOGIA

A presente investigação insere-se no campo do Direito Penal Econômico e adota uma abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritivo-analítica, orientada por uma perspectiva crítico-interpretativa do ordenamento jurídico brasileiro.

O estudo estrutura-se a partir de uma matriz teórico-metodológica que privilegia a análise dogmática do direito positivo, articulada com aportes da teoria crítica e da análise institucional do Sistema Financeiro Nacional.

No que concerne aos procedimentos técnicos, a pesquisa é eminentemente bibliográfica e documental. A dimensão bibliográfica fundamenta-se na revisão sistemática de literatura especializada, abrangendo obras clássicas e contemporâneas do Direito Penal Econômico, Direito Financeiro e Direito Econômico, com ênfase em autores que problematizam a função e os limites da intervenção penal em contextos de regulação de mercado. A análise documental, por sua vez, compreende o exame de fontes normativas primárias, notadamente a Lei nº 1.521/51 e o Decreto nº 22.626/33, bem como de atos normativos correlatos que estruturam o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

Adicionalmente, procede-se à análise jurisprudencial, com foco em precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, selecionados a partir de recorte temporal compreendido entre a consolidação da Súmula 596 do STF (1976) e os julgados mais recentes até o ano de 2024, período que abrange a consolidação e a reafirmação do regime jurídico diferenciado aplicável às instituições financeiras.

A seleção dos precedentes adotou critérios de relevância decisória, privilegiando julgados submetidos ao rito dos recursos repetitivos, decisões paradigmáticas e acórdãos que evidenciem a orientação consolidada das Cortes Superiores sobre a inaplicabilidade da Lei da Usura ao Sistema Financeiro Nacional.

Ressalta-se que a pesquisa jurisprudencial possui caráter exemplificativo e qualitativo, não exaustivo, orientando-se pela identificação de padrões interpretativos dominantes, e não pela quantificação de decisões.

Do ponto de vista metodológico, adota-se o método dedutivo como eixo estruturante da investigação, partindo-se da análise das normas gerais e de sua construção dogmática para, em seguida, confrontá-las com a realidade empírica do funcionamento do mercado de crédito no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Complementarmente, utiliza-se o método sistemático de interpretação jurídica, buscando compreender a norma penal em sua inserção no conjunto do ordenamento, bem como suas interações com o direito regulatório e financeiro.

A abordagem crítico-analítica orienta a problematização da eficácia normativa, permitindo avaliar não apenas a validade formal das disposições legais, mas também sua capacidade de produzir efeitos concretos no plano social e econômico.

Nesse sentido, a investigação dialoga com categorias como seletividade penal, assimetria regulatória e legitimidade do Direito Penal Econômico, a fim de evidenciar eventuais disfunções entre a previsão normativa e sua aplicação prática.

No que se refere à seleção doutrinária, adotou-se como critério a relevância acadêmica e a aderência temática ao Direito Penal Econômico e à regulação financeira, priorizando autores que abordam criticamente a intervenção penal em contextos de mercado, como Nilo Batista e Luiz Regis Prado. A escolha das fontes não se orienta por exaustividade, mas por representatividade teórica e capacidade

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

explicativa frente ao problema de pesquisa.

A pesquisa não possui caráter empírico-quantitativo, mas estrutura-se como investigação jurídico-analítica de natureza qualitativa, voltada à reconstrução crítica da dogmática penal e da jurisprudência consolidada.

Nesse sentido, o percurso metodológico privilegia a coerência interna do sistema jurídico e a identificação de tensões normativas entre a tutela penal e a regulação econômica.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA CRIMINALIZAÇÃO DA USURA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

No contexto brasileiro, herdeiro da tradição ibérica e da influência do Direito Canônico, a censura moral à usura esteve presente durante os períodos colonial e imperial, ainda que desprovida de tipificação penal específica.

Com a promulgação do Código Civil de 1916, sob forte influência do liberalismo econômico oitocentista, consolidou-se a primazia da autonomia privada e da livre estipulação de juros, refletindo a crença na autorregulação do mercado.

Esse paradigma, contudo, mostrou-se insuficiente diante das transformações socioeconômicas do início do século XX, especialmente no contexto de instabilidade financeira que marcou a transição da República Velha.

A Crise de 1929 e a Revolução de 1930 impulsionaram a adoção de políticas intervencionistas, conduzidas pelo Estado sob a liderança de Getúlio Vargas, com o objetivo de proteger a economia popular e conter práticas especulativas.

Nesse cenário, o Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, denominado Lei da Usura, representou um marco na limitação civil da cobrança de juros. Ao estabelecer o teto correspondente ao dobro da taxa legal e vedar a capitalização composta, a norma buscou reequilibrar as relações econômicas e mitigar a exploração de pequenos produtores e consumidores. Todavia, a experiência revelou que a mera limitação civil não era suficiente para reprimir práticas abusivas, o que conduziu à adoção de instrumentos de natureza penal.

A criminalização da usura foi efetivamente consolidada com o Decreto-Lei nº 869, de 1938, que inseriu a conduta no âmbito dos crimes contra a economia popular,

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

em consonância com o projeto intervencionista da Constituição de 1937.

Posteriormente, a Lei nº 1.521, de 1951, sistematizou e ampliou esse regime repressivo, mantendo o Decreto nº 22.626/33 como parâmetro civil e agregando sanções penais.

Essa dinâmica legislativa revela a consolidação de um modelo de tutela estatal voltado à proteção dos economicamente vulneráveis, no qual o Direito Penal Econômico assume função instrumental de contenção de abusos no mercado.

A Lei nº 1.521/51 estruturou o delito de usura a partir de duas modalidades distintas, quais sejam, a usura pecuniária, caracterizada pela cobrança de juros ou vantagens superiores aos limites legais, e a usura real, definida pelo aproveitamento da vulnerabilidade do sujeito passivo para obtenção de lucro excessivo.

Essa construção normativa revela influência de modelos europeus, especialmente do direito penal alemão e italiano, ainda que com peculiaridades próprias.

Nesse sentido, conforme Nilo Batista, a redação do tipo legal brasileiro, atribuída informalmente a Nelson Hungria, afastou-se da concepção unitária adotada em ordenamentos estrangeiros ao instituir tipos autônomos, o que, embora facilite a subsunção prática, compromete a coerência dogmática ao dissociar a usura pecuniária do elemento central de exploração da vulnerabilidade da vítima.

> É sabido que o informal redator desse texto legal foi Nelson Hungria, inspirado no particular pelo código penal alemão de 1871, que originalmente não previa o crime de usura (introduzido em seu artigo 302 por leis de 1880 e 1893) e pelo tipo legal de usura do código Rocco. Ocorre que tanto no direito penal alemão quanto no italiano a usura se apresenta como unitário tipo misto alternativo, que embora emparelhe a usura pecuniária à usura real subordina ambas ao aproveitamento da vulnerabilidade da vítima (Batista, 2020).

No plano constitucional, a Constituição de 1988 reafirmou, em sua redação original, o compromisso com a limitação dos juros reais ao estabelecer, no artigo 192, § 3º, o teto de 12% ao ano.

Com efeito, a posterior revogação desse dispositivo pela Emenda Constitucional nº 40/2003 representou inflexão relevante no paradigma regulatório, ampliando a discricionariedade das autoridades monetárias.

Paralelamente, a consolidação do Sistema Financeiro Nacional, especialmente

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

a partir da Lei nº 4.595/1964, reforçou a centralidade da política monetária e da estabilidade econômica, em detrimento de uma intervenção penal mais incisiva sobre as práticas de mercado.

Essa transformação normativa e institucional revela um progressivo esvaziamento material da tutela penal da usura, na medida em que o foco do sistema jurídico se desloca da proteção direta do economicamente vulnerável para a regulação macroeconômica das instituições financeiras (Batista, 2020).

Esse movimento contribui para a consolidação de uma assimetria normativa, na qual o rigor penal incide predominantemente sobre práticas informais, enquanto operações financeiramente estruturadas permanecem sob a égide de regimes regulatórios específicos.

Desse modo, a análise histórica da criminalização da usura no Brasil permite compreender não apenas a evolução legislativa, mas também as mudanças no papel do Estado na regulação econômica.

Portanto, a Lei nº 1.521/51 permanece como expressão de um modelo protetivo característico de um período de forte intervencionismo, cuja efetividade, no contexto contemporâneo, é tensionada pela complexidade e pela sofisticação do Sistema Financeiro Nacional, exigindo releituras críticas acerca de sua função e aplicabilidade**.**

4 ESTRUTURA TÍPICA DO DELITO DE USURA NA LEI Nº 1.521/1951

O artigo 4º da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, constitui o núcleo normativo da repressão penal à usura no ordenamento jurídico brasileiro, inserindo a conduta no âmbito dos crimes contra a economia popular.

Longe de representar uma disposição isolada, o dispositivo integra um movimento histórico de intensificação da intervenção estatal nas relações econômicas, orientado à proteção de sujeitos em situação de vulnerabilidade frente a práticas creditícias abusivas.

Sob o ponto de vista dogmático, o tipo penal estrutura-se a partir da distinção entre duas modalidades autônomas de usura, quais sejam, a usura pecuniária e a usura real, revelando uma opção legislativa que privilegia a segmentação típica em detrimento de uma concepção unitária do ilícito.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

A usura pecuniária, prevista na alínea “a” do referido artigo, consiste na cobrança de juros, comissões ou quaisquer vantagens pecuniárias superiores aos limites legalmente estabelecidos, bem como na prática de ágio cambial ilícito ou na concessão de empréstimos sob penhor privativo de instituição oficial.

Trata-se de hipótese em que o núcleo do tipo incide diretamente sobre a dimensão objetiva da relação creditícia, independentemente, em regra, da demonstração de um especial fim de agir.

Sob o ponto de vista dogmático, impõe-se distinguir que a usura pecuniária configura hipótese de norma penal em branco heterogênea, cuja complementação depende de fontes normativas externas ao direito penal, notadamente o direito civil e o direito financeiro. Essa característica não compromete, por si só, a validade formal do tipo penal, desde que preservados os requisitos de legalidade estrita e determinabilidade.

Todavia, a questão central não reside na validade abstrata da norma, mas em sua operatividade material. A progressiva mutação dos referenciais extrapenais, especialmente a relativização dos limites do Decreto nº 22.626/1933, a centralidade normativa da Lei nº 4.595/1964 e a revogação do teto constitucional de juros pela Emenda Constitucional nº 40/2003, produziu um cenário de indeterminação normativa que impacta diretamente a possibilidade de subsunção típica.

Nesse contexto, a norma penal em branco deixa de operar como mecanismo de integração normativa e passa a enfrentar um déficit de concretização, na medida em que os parâmetros que deveriam delimitar o injusto penal tornam-se fluidos, variáveis ou mesmo inexistentes no plano legislativo.

Essa situação tensiona o princípio da taxatividade penal, na medida em que dificulta a previsibilidade da conduta proibida e compromete a função garantista do tipo penal.

Assim, a problemática da usura pecuniária não se esgota na sua estrutura formal, mas revela uma dissociação entre validade normativa e eficácia material, na qual a subsistência do tipo legal não assegura sua aplicabilidade concreta. Essa distinção é decisiva para compreender por que a norma permanece vigente, mas apresenta reduzida capacidade de incidência no contexto contemporâneo.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

Historicamente, o Decreto nº 22.626/1933 desempenhou essa função integrativa ao estabelecer limites objetivos à remuneração do capital. Entretanto, a evolução do Sistema Financeiro Nacional, aliada à flexibilização normativa promovida ao longo das décadas, fragilizou esse referencial.

A revogação do teto constitucional de juros pela Emenda Constitucional nº 40/2003 e a crescente centralidade da regulação infralegal contribuíram para um cenário de indeterminação normativa, no qual a ausência de um parâmetro legal claro compromete a própria tipicidade da conduta.

Nesse contexto, a usura pecuniária aproxima-se de uma figura penal de reduzida aplicabilidade prática, sobretudo nas operações financeiras institucionalizadas.

Esse esvaziamento foi recentemente acentuado pela Lei nº 14.286/2021, que, ao instituir o novo marco cambial, afastou expressamente a incidência da norma penal nas operações de câmbio ao consagrar a livre pactuação da taxa cambial.

A intervenção legislativa demonstra uma tendência contemporânea de despenalização indireta, na qual setores estratégicos da economia passam a ser regulados prioritariamente por instrumentos administrativos e financeiros, em detrimento da tutela penal.

Por sua vez, a usura real, prevista na alínea “b”, apresenta estrutura típica mais complexa, exigindo não apenas a obtenção de vantagem patrimonial desproporcional, superior a um quinto do valor justo da prestação, mas também o aproveitamento consciente da situação de vulnerabilidade da vítima, seja ela caracterizada por necessidade premente, inexperiência ou leviandade. Trata-se, portanto, de tipo penal que incorpora elemento subjetivo específico, aproximando-se das categorias dogmáticas que exigem dolo qualificado.

A centralidade da exploração da vulnerabilidade distingue essa modalidade da usura pecuniária e a aproxima de concepções materiais de injusto penal, nas quais o desvalor da conduta transcende a mera violação de limites quantitativos.

A opção do legislador brasileiro por desmembrar o delito de usura em tipos autônomos representa um afastamento em relação aos modelos europeu-continentais, especialmente o alemão e o italiano, nos quais a usura é concebida

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

como tipo unitário subordinado ao elemento comum de exploração da vulnerabilidade (Batista, 2020).

Essa escolha, embora favoreça a operacionalização prática da norma, compromete sua coerência dogmática, ao permitir a incidência da usura pecuniária independentemente da verificação de situação concreta de exploração.

No que concerne à resposta sancionatória, a pena cominada para ambas as modalidades, consistente em detenção de seis meses a dois anos e multa, revela-se, à luz dos parâmetros contemporâneos do Direito Penal Econômico, relativamente branda. Embora coerente com a lógica de intervenção mínima vigente à época de sua elaboração, tal cominação mostra-se potencialmente insuficiente para cumprir funções preventivas em um contexto de elevada complexidade e impacto sistêmico das práticas financeiras abusivas.

A legislação prevê, ainda, causas de aumento de pena relacionadas ao contexto econômico e à condição da vítima, evidenciando a preocupação do legislador com situações de maior vulnerabilidade.

Não obstante, a eficácia desses mecanismos é limitada por dificuldades probatórias, especialmente no âmbito da usura real, em que a demonstração do dolo específico de exploração constitui ônus argumentativo significativo para a acusação. Esse cenário contribui para baixos índices de condenação e reforça a percepção de inefetividade da norma penal.

A crítica doutrinária contemporânea converge no sentido de reconhecer a obsolescência parcial da estrutura típica da usura frente às transformações do mercado de crédito.

A definição de usura como remuneração excessiva do capital perde densidade normativa quando confrontada com a legitimação do elevado spread bancário no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, especialmente à luz da orientação consolidada na Súmula 596 do Supremo Tribunal Federal (Prado, 2024).

Esse quadro revela uma assimetria regulatória significativa, na qual o Direito Penal incide predominantemente sobre práticas informais, enquanto operações financeiras institucionalizadas permanecem sob regimes normativos próprios.

O resultado é a consolidação de um modelo de seletividade penal, no qual a

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

repressão à usura recai de forma desproporcional sobre agentes marginalizados, ao passo que práticas economicamente onerosas, embora socialmente relevantes, são absorvidas pela lógica regulatória do sistema financeiro.

Nesse sentido, a estrutura típica do delito de usura na Lei nº 1.521/51, embora historicamente justificada e tecnicamente elaborada, revela-se tensionada pelas dinâmicas contemporâneas, exigindo revisões interpretativas e, possivelmente, reformas legislativas que restabeleçam não apenas sua coerência sistêmica, mas também a determinabilidade necessária à incidência do tipo penal em conformidade com os princípios da legalidade e da taxatividade.

5 A REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E A EXCLUSÃO DAS LIMITAÇÕES DA LEI DE USURA

A instituição do Sistema Financeiro Nacional por meio da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, representa marco decisivo na reconfiguração da política econômica brasileira e na redefinição do papel do Estado na regulação do crédito.

Inserida em um contexto de modernização econômica e centralização decisória, a norma estruturou um arranjo institucional composto pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, conferindo-lhes competências amplas para a condução da política monetária e creditícia.

Esse modelo normativo privilegiou a flexibilidade regulatória como instrumento de adaptação às dinâmicas macroeconômicas, em especial no enfrentamento de pressões inflacionárias e na promoção do desenvolvimento.

A literatura de Direito Bancário e Financeiro reconhece que a formação das taxas de juros no âmbito do Sistema Financeiro Nacional decorre de múltiplos fatores estruturais, como custo de captação, risco de inadimplência e regulação prudencial, o que afasta a aplicação de limites legais rígidos típicos de economias não financeirizadas.

No âmbito de suas atribuições, o Conselho Monetário Nacional passou a exercer função central na disciplina das operações de crédito, inclusive quanto à fixação indireta das taxas de juros e demais encargos financeiros.

Essa transferência de competência normativa produziu relevante inflexão no

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

regime jurídico da usura, na medida em que deslocou o eixo regulatório da limitação legal rígida para um modelo de regulação administrativa e técnica.

Nesse contexto, as restrições impostas pelo Decreto nº 22.626/1933 deixaram de operar como parâmetro universal, sobretudo no âmbito das instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

A consolidação dessa orientação ocorreu com a edição da Súmula 596 do Supremo Tribunal Federal, em 1976, que firmou o entendimento de que as disposições da chamada Lei da Usura não se aplicam às operações realizadas por instituições financeiras públicas ou privadas.

A fundamentação subjacente a esse posicionamento reside na especificidade da atividade bancária, caracterizada pela gestão de riscos sistêmicos, pela necessidade de liquidez e pela intermediação de recursos em escala macroeconômica.

Como destacado em voto paradigmático do Ministro Oswaldo Trigueiro, a submissão das instituições financeiras aos limites rígidos da Lei da Usura comprometeria a eficácia da política monetária e inviabilizaria o adequado funcionamento do sistema de crédito.

Essa construção jurisprudencial não apenas consolidou a autonomia regulatória do Sistema Financeiro Nacional, mas também instituiu uma distinção estrutural entre o crédito formal e o crédito informal.

Enquanto este permanece sujeito às limitações penais e civis tradicionais, aquele é regido por parâmetros definidos por autoridades monetárias, orientados por critérios de eficiência econômica e estabilidade financeira.

Essa dualidade revela uma mudança paradigmática, na qual a proteção da economia popular cede espaço à racionalidade macroeconômica e à lógica de funcionamento dos mercados financeiros.

No plano empírico, essa inflexão normativa traduz-se na prática de taxas de juros significativamente elevadas em diversas modalidades de crédito ao consumidor, ainda que formalmente reguladas e transparentes.

O elevado spread bancário, frequentemente justificado por fatores como inadimplência, carga tributária e custos operacionais, produz efeitos econômicos

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

relevantes sobre famílias e pequenos empreendedores, ampliando o endividamento e restringindo a capacidade de consumo e investimento.

Embora tais práticas não sejam juridicamente enquadradas como usura no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, seus efeitos materiais aproximam-se daqueles historicamente combatidos pela legislação penal.

A recente evolução legislativa reforça essa tendência de reconfiguração do regime jurídico dos juros no âmbito do crédito formal. A Lei nº 14.905/2024, ao alterar dispositivos do Código Civil relativos à atualização monetária e aos juros, introduziu critérios mais flexíveis para a fixação de encargos financeiros, especialmente ao admitir maior autonomia na pactuação em relações contratuais e ao desvincular, em determinadas hipóteses, a incidência de parâmetros legais rígidos previamente existentes.

Do ponto de vista normativo, a alteração não incide diretamente sobre a tipificação penal da usura prevista no art. 4º da Lei nº 1.521/51, mas repercute de forma indireta sobre sua operatividade, na medida em que contribui para a fragilização dos referenciais extrapenais utilizados na delimitação do excesso remuneratório do capital.

Nesse sentido, ao ampliar o espaço de liberdade contratual e reduzir a centralidade de limites legais objetivos na disciplina dos juros, a nova legislação dificulta a identificação de parâmetros normativos claros para a caracterização da usura pecuniária, reforçando o quadro de indeterminação já produzido pela evolução do Sistema Financeiro Nacional e pela interpretação consolidada dos Tribunais Superiores.

Assim, a Lei nº 14.905/2024 não elimina a norma penal de usura, mas contribui para a sua progressiva perda de operatividade material, ao esvaziar os critérios normativos que historicamente permitiam a distinção entre remuneração legítima do capital e vantagem excessiva juridicamente reprovável.

Portanto, a superação dessas tensões demanda uma reflexão crítica sobre os limites e as finalidades do Direito Penal Econômico em contextos marcados pela crescente complexidade e institucionalização das relações de crédito.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

5.1 OBJEÇÕES E CONTRAPONTOS À INCIDÊNCIA PENAL DA USURA NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

A análise até aqui desenvolvida, embora evidencie tensões relevantes entre a tutela penal da usura e a regulação do Sistema Financeiro Nacional, não prescinde do enfrentamento de argumentos que justificam a atual conformação normativa.

Em primeiro lugar, sob a perspectiva da especialidade regulatória, sustenta-se que as instituições financeiras operam em ambiente normativo próprio, caracterizado por elevada complexidade técnica e por forte dependência de variáveis macroeconômicas. Nesse contexto, a exclusão das limitações tradicionais da Lei da Usura seria necessária para preservar a eficácia da política monetária, evitar distorções no mercado de crédito e assegurar a estabilidade do sistema financeiro. A fixação de taxas de juros, nesse modelo, não se orienta por parâmetros abstratos, mas por fatores como risco sistêmico, liquidez e custo de captação.

Em segundo lugar, argumenta-se que a intervenção do Direito Penal em mercados regulados deve observar critérios estritos de subsidiariedade e fragmentariedade. A utilização da tutela penal para controlar a formação de preços no sistema financeiro poderia gerar efeitos contraproducentes, como a retração da oferta de crédito, o aumento da informalidade e a desorganização de mecanismos de intermediação essenciais à atividade econômica. Sob essa ótica, o deslocamento do controle para as esferas administrativa e consumerista não representaria omissão, mas adequação funcional do sistema jurídico.

Ademais, impõe-se distinguir, do ponto de vista dogmático, a mera onerosidade elevada da efetiva tipicidade penal da usura. A cobrança de juros altos, ainda que socialmente gravosa, não se confunde automaticamente com a obtenção de vantagem ilícita nos termos do art. 4º da Lei nº 1.521/51, sobretudo quando ausentes parâmetros normativos objetivos e quando a operação se insere em contexto regulado. Essa distinção reforça a necessidade de cautela na transposição de juízos econômicos ou morais para o âmbito penal.

Não obstante a consistência desses argumentos, sua adoção irrestrita pode conduzir ao esvaziamento de instrumentos jurídicos voltados à proteção da economia popular. O desafio, portanto, não reside na simples rejeição da racionalidade

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

regulatória, mas na construção de mecanismos capazes de compatibilizar a eficiência do sistema financeiro com a preservação de limites juridicamente controláveis à exploração econômica.

Portanto, a crítica desenvolvida no presente estudo deve ser compreendida não como negação da regulação especializada, mas como questionamento acerca de seus efeitos sobre a coerência e a efetividade do sistema jurídico como um todo.

6 A JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E A APLICAÇÃO PRÁTICA DA LEI DE USURA

A interpretação conferida pelos Tribunais Superiores, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), desempenha papel central na redefinição do alcance normativo da Lei nº 1.521/51, especialmente no que concerne à sua incidência sobre as operações realizadas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

A consolidação jurisprudencial ao longo das últimas décadas sedimentou entendimento no sentido da inaplicabilidade das limitações da Lei da Usura às instituições financeiras, estabelecendo um regime jurídico diferenciado para o crédito formal.

O marco paradigmático dessa orientação é a Súmula 596 do Supremo Tribunal Federal, editada em 1976, que firmou a tese de que as disposições do Decreto nº 22.626/1933 não se aplicam às operações de crédito realizadas por instituições financeiras públicas ou privadas.

A consolidação dessa orientação não se deu de forma instantânea, mas resultou de um processo interpretativo progressivo, no qual o Supremo Tribunal Federal passou a distinguir, de maneira cada vez mais nítida, o regime jurídico aplicável às instituições financeiras daquele incidente sobre particulares. Em diversos precedentes posteriores à edição da Súmula 596, a Corte reafirmou a inaplicabilidade das limitações da Lei da Usura às operações bancárias, ancorando-se na centralidade da Lei nº 4.595/64 como norma especial e na necessidade de preservação da política monetária.

Essa evolução interpretativa revela a formação de uma linha jurisprudencial

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

estável, caracterizada pela deferência ao regime regulatório do Sistema Financeiro Nacional, ainda que tal posição implique o afastamento de instrumentos tradicionais de controle da onerosidade das operações de crédito no plano penal.

Tal entendimento funda-se na premissa de que a atividade bancária, por sua natureza sistêmica e estratégica, exige um regime normativo próprio, pautado pela regulação técnica exercida pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil.

A partir dessa construção, a limitação legal dos juros cede lugar a uma lógica de regulação administrativa, orientada por critérios de política monetária e estabilidade econômica.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, essa orientação foi não apenas reiterada, mas sistematizada em múltiplos precedentes, especialmente no julgamento do Recurso Especial nº 1.061.530/RS, submetido ao rito dos recursos repetitivos (Tema 24).

Nesse precedente, a Corte firmou entendimento de que a estipulação de juros remuneratórios superiores a 12% ao ano não implica, por si só, abusividade, afastando qualquer automatismo na aplicação de limites legais históricos.

A partir desse julgamento, consolidou-se uma distinção relevante entre três planos normativos: o da usura penal, praticamente afastado nas relações envolvendo instituições financeiras; o da limitação civil clássica, considerada inaplicável ao Sistema Financeiro Nacional e o controle de abusividade contratual, deslocado para o âmbito do Direito do Consumidor, mediante análise casuística da desvantagem exagerada.

A jurisprudência subsequente do STJ demonstra elevada estabilidade argumentativa, reiterando que a intervenção judicial sobre taxas de juros deve ocorrer apenas em situações excepcionais, o que contribui para a consolidação de um modelo no qual a repressão penal é substituída por mecanismos civis e consumeristas de controle.

A consequência prática dessa construção jurisprudencial é a progressiva marginalização da Lei nº 1.521/51 no âmbito das relações financeiras institucionalizadas.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

O que outrora se configurava como crime contra a economia popular passou a ser tratado como questão de regulação contratual ou de proteção do consumidor, deslocando o eixo de tutela do Direito Penal para mecanismos de natureza administrativa e civil.

Nesse sentido, a tipificação penal da usura perde densidade normativa e relevância prática quando confrontada com a realidade do mercado de crédito contemporâneo.

Em contraste, a jurisprudência adota postura significativamente mais rigorosa quando a conduta é praticada por agentes não integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

Essa diferenciação evidencia que o critério determinante para a incidência da Lei nº 1.521/51 não reside propriamente na intensidade da onerosidade da operação, mas na posição institucional do agente econômico.

Assim, a mesma prática econômica, a cobrança de juros elevados, pode ser juridicamente qualificada de forma distinta conforme se situe dentro ou fora do Sistema Financeiro Nacional.

Essa construção jurisprudencial não elimina completamente a tutela normativa da usura, mas a reconfigura, deslocando sua incidência para contextos periféricos do mercado de crédito.

Em consequência, o Direito Penal deixa de atuar sobre os núcleos estruturais da intermediação financeira, concentrando-se em práticas marginais, o que contribui para o esvaziamento funcional da norma penal.

Em precedentes recentes, como o Recurso Especial nº 1.987.016/RS, o STJ reconheceu a plena aplicabilidade das limitações da Lei da Usura a operações realizadas por particulares ou por entidades não autorizadas a atuar como instituições financeiras.

Nesses casos, a cobrança de juros superiores aos limites legais e a capitalização indevida podem ensejar não apenas a nulidade contratual, mas também a responsabilização penal, desde que demonstrados os elementos típicos da conduta.

Essa distinção revela a existência de um regime jurídico dual, no qual a licitude

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

ou ilicitude da cobrança de juros elevados depende, fundamentalmente, da posição institucional do agente no sistema econômico.

A evolução legislativa recente reforça esse movimento de esvaziamento da tutela penal. A Lei nº 14.286/2021, ao instituir o novo marco cambial, afastou expressamente a incidência da alínea “a” do artigo 4º da Lei nº 1.521/51 nas operações de câmbio realizadas nos termos da nova disciplina legal.

A exclusão normativa não apenas restringe o alcance do tipo penal, mas também evidencia a opção do legislador por privilegiar a modernização e a flexibilização do mercado financeiro em detrimento de uma repressão penal mais ampla.

No plano empírico, a aplicação da Lei nº 1.521/51 revela-se residual e fortemente seletiva. Os casos que chegam ao sistema de justiça criminal concentram-se, em sua maioria, em práticas de agiotagem informal, envolvendo empréstimos entre particulares ou operações realizadas à margem do sistema financeiro.

Por outro lado, situações envolvendo taxas elevadas praticadas por instituições financeiras são sistematicamente tratadas no âmbito do Direito do Consumidor, por meio de ações revisionais ou mecanismos administrativos de proteção ao consumidor, sem qualquer repercussão penal.

Esse cenário revela uma dissociação entre a finalidade originária da norma e sua aplicação contemporânea. A Lei nº 1.521/51, concebida como instrumento de proteção da economia popular, passa a incidir predominantemente sobre agentes economicamente marginais, enquanto práticas potencialmente gravosas, mas institucionalizadas, permanecem fora do alcance da tutela penal.

Dessa forma, a análise da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores demonstra que a ineficácia da Lei nº 1.521/51 não decorre apenas de fatores normativos, mas também de uma construção interpretativa que redefine seus limites de incidência.

Assim, a prevalência de uma lógica regulatória sobre a tutela penal evidencia as tensões entre Direito Penal Econômico e política econômica, impondo a necessidade de reavaliação crítica do papel da norma no contexto contemporâneo.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise desenvolvida ao longo do presente estudo permite identificar, de forma consistente, um quadro de ineficácia estrutural da Lei nº 1.521/51 no combate contemporâneo à usura no Brasil.

Os resultados obtidos a partir da investigação legislativa, doutrinária e jurisprudencial evidenciam que a norma, embora formalmente vigente, apresenta reduzida capacidade de incidência prática, especialmente no contexto das operações realizadas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Do ponto de vista dogmático, verificou-se que a estrutura típica do delito de usura, particularmente na modalidade pecuniária, encontra-se fragilizada pela natureza de norma penal em branco, cuja complementação normativa tornou-se progressivamente indeterminada.

A ausência de parâmetros legais claros para a fixação de limites de juros, aliada à flexibilização promovida por reformas legislativas e constitucionais, compromete a própria definição da tipicidade penal, gerando insegurança jurídica e dificultando a aplicação da norma.

No plano institucional, os resultados indicam que a regulação do crédito foi progressivamente deslocada do campo penal para o âmbito administrativo e financeiro, sob a condução do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil.

Essa mudança de paradigma consolidou um modelo no qual a intervenção estatal privilegia a estabilidade macroeconômica e a expansão do crédito, em detrimento de uma repressão penal mais incisiva sobre práticas potencialmente abusivas.

Embora a presente pesquisa não adote metodologia empírico-quantitativa, dados secundários disponíveis em relatórios institucionais e estudos sobre endividamento no Brasil indicam elevada incidência de litigiosidade envolvendo instituições financeiras no âmbito consumerista, especialmente em ações revisionais de contratos bancários, sem correspondente repercussão penal. Paralelamente, a literatura especializada em Direito Penal Econômico aponta que a persecução penal por usura permanece concentrada em práticas informais de agiotagem.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

Tais evidências, ainda que indiretas, reforçam a hipótese de incidência diferenciada da norma penal, sem, contudo, permitir conclusões categóricas quanto à extensão desse fenômeno.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores desempenhou papel determinante nesse processo, ao afastar a incidência das limitações da Lei da Usura sobre as instituições financeiras, consolidando um regime jurídico diferenciado para o crédito formal.

A discussão desses resultados revela a existência de uma assimetria normativa significativa. Enquanto a Lei nº 1.521/51 permanece aplicável, em tese, a agentes não integrantes do Sistema Financeiro Nacional, sua incidência sobre operações institucionalizadas é praticamente inexistente.

Essa seletividade indica a possível existência de um descompasso entre a finalidade protetiva da norma e sua aplicação concreta, produzindo um cenário no qual o Direito Penal incide de forma residual e direcionada a práticas marginalizadas.

Assim, tal constatação permite problematizar a legitimidade do atual modelo de tutela penal da economia popular, posto a coexistência de um regime repressivo voltado à agiotagem informal e de um regime regulatório permissivo em relação às instituições financeiras sugerir a presença de um duplo padrão normativo, no qual a qualificação jurídica de condutas economicamente semelhantes varia conforme a posição institucional do agente.

Com efeito, esse fenômeno pode ser interpretado, à luz da literatura crítica do Direito Penal Econômico, como indicativo de uma tendência de seletividade na incidência normativa, hipótese que demanda investigação empírica mais aprofundada para sua confirmação.

Ademais, os resultados apontam para um esvaziamento simbólico da Lei nº 1.521/51. A norma, concebida como instrumento de proteção da economia popular, perde sua capacidade de produzir efeitos concretos em face da complexidade e da sofisticação do mercado financeiro contemporâneo.

Nesse contexto, sua função passa a ser predominantemente residual, incidindo sobre práticas de menor relevância sistêmica, enquanto as dinâmicas centrais do crédito permanecem fora de seu alcance.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

A discussão também demonstra que a substituição da tutela penal por mecanismos de regulação administrativa e proteção consumerista, embora relevante, não é suficiente para enfrentar os impactos sociais decorrentes do elevado custo do crédito.

Nesse contexto, a literatura sobre superendividamento destaca que a vulnerabilidade do consumidor no mercado de crédito não se limita à esfera contratual, assumindo dimensão estrutural que exige respostas jurídicas coordenadas entre regulação, proteção do consumidor e, em certos casos, intervenção estatal mais incisiva.

A abordagem predominantemente contratual e individualizada das relações de consumo não capta integralmente os efeitos estruturais do endividamento, especialmente em contextos de vulnerabilidade econômica.

Dessa forma, a ausência de uma resposta penal efetiva pode contribuir para a perpetuação de práticas que, embora formalmente lícitas, produzem efeitos socialmente gravosos. Por outro lado, não se ignora que a flexibilização das limitações usurárias está associada a objetivos legítimos de política econômica, como a ampliação do acesso ao crédito e a manutenção da estabilidade financeira.

A discussão, portanto, não se limita à simples revalorização da repressão penal, mas exige a construção de um modelo equilibrado que harmonize eficiência econômica e proteção social.

Nesse sentido, os resultados indicam a necessidade de repensar os instrumentos de intervenção estatal, seja por meio da atualização legislativa da Lei nº 1.521/51, seja pela adoção de mecanismos regulatórios mais eficazes na contenção de práticas abusivas.

Dado isso, os achados da pesquisa confirmam a hipótese inicial de que a ineficácia da Lei nº 1.521/51 decorre de uma combinação de fatores normativos, institucionais e interpretativos.

Assim, a superação desse quadro demanda uma reflexão crítica sobre os limites do Direito Penal Econômico e sobre a necessidade de reconfiguração do sistema jurídico, restabelecendo a coerência entre a proteção da economia popular e a regulação do sistema financeiro num contexto de complexidade econômica.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação permitiu demonstrar que a Lei nº 1.521/51, embora formalmente vigente e historicamente relevante como instrumento de proteção da economia popular, revela-se estruturalmente ineficaz no enfrentamento contemporâneo da usura no Brasil.

A análise articulada dos elementos normativos, institucionais e jurisprudenciais evidenciou que a norma perdeu, em grande medida, sua capacidade de incidência sobre as práticas centrais do mercado de crédito, permanecendo restrita a contextos marginais e informais.

Verificou-se que essa ineficácia não decorre de um único fator, mas da conjugação de múltiplas variáveis, uma vez que, no plano dogmático, a configuração da usura pecuniária como norma penal em branco, dependente de parâmetros extrapenais progressivamente esvaziados, compromete a própria definição da tipicidade.

No plano institucional, a consolidação do Sistema Financeiro Nacional como espaço regulado por autoridades administrativas especializadas deslocou o controle das práticas creditícias para fora do âmbito penal. No plano jurisprudencial, a interpretação consolidada pelos Tribunais Superiores, especialmente por meio da Súmula 596 do Supremo Tribunal Federal, estabeleceu um regime de exceção para as instituições financeiras, afastando a incidência das limitações usurárias.

O resultado desse processo é a formação de um sistema normativo dual, no qual o Direito Penal incide seletivamente sobre práticas informais, enquanto operações realizadas no âmbito do sistema financeiro institucionalizado permanecem sob a égide de um regime regulatório próprio.

Essa assimetria compromete a coerência do ordenamento jurídico e fragiliza a legitimidade da intervenção penal, ao permitir que condutas materialmente semelhantes recebam tratamentos jurídicos distintos em razão da posição institucional do agente.

A persistência desse modelo revela uma tensão estrutural entre a tutela penal da economia popular e os objetivos de política econômica voltados à expansão do crédito e à estabilidade financeira.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

Embora tais objetivos sejam legítimos, sua prevalência absoluta resulta no esvaziamento de instrumentos jurídicos concebidos para a proteção dos sujeitos economicamente vulneráveis.

Nesse contexto, a Lei nº 1.521/51 assume um papel predominantemente simbólico, incapaz de responder às dinâmicas complexas do mercado financeiro contemporâneo.

Diante desse cenário, impõe-se a necessidade de reavaliação crítica do modelo vigente, posto a reavaliação não implicar, necessariamente, na ampliação indiscriminada da intervenção penal, mas exigir a reconstrução de mecanismos jurídicos capazes de harmonizar eficiência econômica e justiça social.

Dentre os caminhos possíveis, impõe-se avançar para proposições normativas mais concretas. Em primeiro lugar, revela-se necessária a revisão do art. 4º da Lei nº 1.521/51, com a superação da atual estrutura fragmentada entre usura pecuniária e real, de modo a reconstruir o tipo penal a partir de um núcleo material comum centrado na exploração da vulnerabilidade econômica.

Em segundo lugar, faz-se necessária a redefinição do conceito penalmente relevante de usura, desvinculando-o de limites rígidos e abstratos de taxa de juros e vinculando-o a critérios qualitativos, como desproporcionalidade manifesta, assimetria informacional e contexto de necessidade do agente passivo.

Ademais, recomenda-se a instituição de parâmetros normativos objetivos, ainda que flexíveis, para a identificação de práticas abusivas em contextos de vulnerabilidade, especialmente em operações de crédito ao consumidor, de modo a conferir maior determinabilidade à norma penal em branco.

Por fim, impõe-se a articulação entre a tutela penal, o regime jurídico do superendividamento e os mecanismos regulatórios do Sistema Financeiro Nacional, com vistas à construção de um modelo integrado de proteção que evite tanto a inoperância quanto a aplicação seletiva do Direito Penal Econômico.

Conclui-se, portanto, que a ineficácia da Lei nº 1.521/51 não representa apenas um problema de aplicação normativa, mas reflete uma transformação mais ampla na forma como o Estado regula as relações econômicas.

Portanto, superar esse quadro exige não apenas reformas legislativas, mas

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

uma revisão crítica das escolhas político-jurídicas que orientam a regulação do crédito no Brasil, com vistas à construção de um modelo mais equitativo, coerente e efetivamente protetivo da economia popular, no qual a intervenção penal seja reservada a hipóteses materialmente qualificadas de exploração econômica, dotadas de critérios normativos claros e compatíveis com a complexidade do sistema financeiro contemporâneo.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Nilo. **Reflexões sobre o crime de usura no direito brasileiro**. Revista de Ciencias Sociales. Valparaíso. vol. 2, n. 77, p. 153-164, 2020. DOI: 10.22370/rcs.2021.77.2964. Disponível em: https://revistas.uv.cl/index.php/rcs/article/view/2964. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003**. Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 30 maio 2003.

BRASIL. **Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951**. Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 27 dez. 1951.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 31 dez. 1964.

BRASIL. **Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o mercado de câmbio brasileiro, o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no País e a prestação de informações ao Banco Central do Brasil; altera as Leis nºs 4.131, de 3 de setembro de 1962, 4.728, de 14 de julho de 1965, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.371, de 28 de novembro de 2006, e o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933; e revoga as Leis nºs 156, de 27 de novembro de 1947, 1.383, de 13 de junho de 1951, 1.807, de 7 de janeiro de 1953, 2.145, de 29 de dezembro de 1953, 2.698, de 27 de dezembro de 1955, 4.390, de 29 de agosto de 1964, 5.331, de 11 de outubro de 1967, 9.813, de 23 de agosto de 1999, e 13.017, de 21 de julho de 2014, os Decretos-Leis nºs 1.201, de 8 de abril de 1939, 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, 9.602, de 16 de agosto de 1946, 9.863, de 13 de setembro de 1946, e 857, de 11 de setembro de 1969, a Medida Provisória nº 2.224,

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 10/03/2026 - **Accepted:** 13/04/2026
Vol: 13.06
DOI: 10.66104/jfa5yw97
Pages: 1-26

de 4 de setembro de 2001, e dispositivos das Leis nºs 4.182, de 13 de novembro de 1920, 3.244, de 14 de agosto de 1957, 4.595, de 31 de dezembro de 1964, 5.409, de 9 de abril de 1968, 6.099, de 12 de setembro de 1974, 7.738, de 9 de março de 1989, 8.021, de 12 de abril de 1990, 8.880, de 27 de maio de 1994, 9.069, de 29 de junho de 1995, 9.529, de 10 de dezembro de 1997, 11.803, de 5 de novembro de 2008, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 13.292, de 31 de maio de 2016, e 13.506, de 13 de novembro de 2017, e dos Decretos-Leis nºs 2.440, de 23 de julho de 1940, 1.060, de 21 de outubro de 1969, 1.986, de 28 de dezembro de 1982, e 2.285, de 23 de julho de 1986. (Novo Marco Cambial). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 30 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.905, de 28 de junho de 2024**. Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dispor sobre atualização monetária e juros. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 1º jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933**. Dispõe sobre os juros nos contratos e dá outras providencias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 8 abr. 1933.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938**. Define os crimes contra a economia popular. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 18 nov. 1938.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Súmula nº 596**. As disposições do Decreto 22.626/33 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional. Brasília, Julgamento em 15 dez. 1976. Diário da Justiça, Brasília, 3 jan. 1977.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 1.061.530/RS**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 22 out. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 10 mar. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 1.987.016/RS**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 06 set. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 13 set. 2022.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal brasileiro: parte especial**. 22. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Thoth, 2024.