Doações eleitorais em criptomoedas: incompatibilidades estruturais e proposta regulatória

Jorge José Lawand [1]

RESUMO

O presente estudo analisa a viabilidade jurídica das doações eleitorais em criptomoedas no ordenamento brasileiro, examinando criticamente a compatibilidade entre as características técnicas dos criptoativos e os princípios constitucionais e legais que regem o financiamento de campanhas eleitorais. A investigação parte da constatação de uma lacuna normativa significativa: nem a Lei nº 9.504/97 nem as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral disciplinam especificamente as doações em ativos virtuais, criando uma zona cinzenta juridicamente problemática em um contexto de crescente massificação das criptomoedas no Brasil. Mediante análise interdisciplinar que articula direito eleitoral, direito digital e fundamentos técnicos de blockchain, o trabalho examina os requisitos essenciais do regime de financiamento – identificação completa do doador, rastreabilidade da origem dos recursos, transparência, limites quantitativos e vedação ao financiamento estrangeiro —, demonstrando que as características estruturais das criptomoedas (pseudonimato, descentralização, volatilidade e transnacionalidade) são incompatíveis com tais exigências. O estudo desenvolve análise comparada dos modelos regulatórios de Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, identifica riscos democráticos da permissão irrestrita e propõe marco normativo específico que, no curto prazo, vede expressamente tais doações e, prospectivamente, estabeleça requisitos para eventual permissão futura condicionada. A pesquisa apresenta contribuições à dogmática do direito eleitoral contemporâneo e oferece subsídios para atuação regulatória do Tribunal Superior Eleitoral.

Palavras-chave: Criptomoedas; Financiamento eleitoral; Transparência; Direito eleitoral; Regulação.

ABSTRACT

This study analyzes the legal feasibility of electoral donations in cryptocurrencies within the Brazilian legal system, critically examining the compatibility between the

[1] Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - 2005; Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - 2002; Especialista em Direito Eleitoral, Direito Digital e Novas Tecnologias. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2928094699991788. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6931-1638. E-mail: jorge.lawand@tre-sp.jus.br.

technical characteristics of crypto-assets and the constitutional and legal principles governing campaign financing. The investigation stems from the observation of significant regulatory gap: neither Law 9.504/97 nor Superior Electoral Court resolutions specifically regulate donations in virtual assets, creating legally problematic gray area amid growing cryptocurrency adoption in Brazil. Through interdisciplinary analysis articulating electoral law, digital law, and blockchain technical foundations, the work examines essential financing regime requirements – complete donor identification, resource origin traceability, transparency, quantitative limits, and foreign financing prohibition – demonstrating that cryptocurrencies' structural characteristics (pseudonymity, decentralization, volatility, and transnationality) are incompatible with such requirements. The study develops comparative analysis of regulatory models from United States, United Kingdom, and Canada, identifies democratic risks of unrestricted permission, and proposes specific normative framework that, short-term, expressly prohibits such donations and, prospectively, establishes requirements for possible future conditioned permission. The research presents contributions to contemporary electoral law doctrine and offers subsidies for Superior Electoral Court regulatory action.

Keywords: Cryptocurrencies; Campaign finance; Transparency; Electoral law; Regulation.

Introdução

A transformação digital da sociedade contemporânea tem produzido desafios inéditos para o direito eleitoral, área tradicionalmente vinculada a estruturas institucionais consolidadas e procedimentos formalizados. Entre as inovações tecnológicas que interpelam o ordenamento jurídico eleitoral, destaca-se a emergência das criptomoedas como meio de transação econômica progressivamente incorporado às práticas sociais. Milhões de brasileiros já possuem alguma modalidade de criptoativo, segundo pesquisas recentes de mercado e estudos acadêmicos sobre o tema.

Esse fenômeno de massificação dos criptoativos suscita questão jurídica de particular relevância para o sistema democrático: a possibilidade de utilização de criptomoedas como instrumento de doação a campanhas eleitorais. O ordenamento jurídico brasileiro, notadamente a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), estabelece regime rigoroso de controle do financiamento eleitoral, estruturado sobre pilares fundamentais: identificação completa dos doadores,

rastreabilidade da origem dos recursos, transparência absoluta das transações, respeito a limites quantitativos e vedação categórica de financiamento por fontes vedadas, especialmente estrangeiras (Gomes, 2022, 456-78).

A legislação eleitoral vigente, contudo, foi elaborada em contexto tecnológico radicalmente distinto do atual. O art. 23 da Lei nº 9.504/97, ao disciplinar as doações de pessoas físicas, refere-se exclusivamente a meios tradicionais: depósito bancário, cheque cruzado e transferência eletrônica entre instituições financeiras reguladas. Não há, no texto legal ou nas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, qualquer menção específica a criptomoedas, *blockchain* ou ativos virtuais (Zilio, 2022, 567-89).

Essa lacuna normativa não é meramente técnica ou procedimental. As criptomoedas apresentam características estruturais que as distinguem radicalmente dos instrumentos financeiros tradicionais: operam mediante tecnologia de registro distribuído (*blockchain*), caracterizam-se pelo pseudonimato (não anonimato absoluto, mas ausência de identificação imediata), prescindem de intermediação por instituições financeiras centralizadas, possuem volatilidade extrema e são intrinsecamente transnacionais (Ulrich, 2014, 45-67). Tais características suscitam questionamento fundamental que orienta a presente investigação: são as criptomoedas compatíveis com os princípios e requisitos que estruturam o regime democrático de financiamento eleitoral no Brasil?

A lacuna normativa cria vulnerabilidades sistêmicas ao regime democrático. Sem regulação adequada, as criptomoedas podem viabilizar: lavagem de dinheiro em campanhas eleitorais, mediante conversão de recursos ilícitos em doações aparentemente legítimas; financiamento estrangeiro dissimulado, explorando a transnacionalidade dos criptoativos; burla aos limites legais de doação, mediante fracionamento em múltiplas *wallets*; e corrosão da transparência eleitoral, princípio fundamental do regime democrático (Salgado, 2010, 178-201).

A hipótese central que orienta o trabalho sustenta que as criptomoedas, em sua configuração tecnológica atual e no contexto institucional brasileiro, são estruturalmente incompatíveis com os princípios constitucionais e os requisitos legais que fundamentam o regime democrático de financiamento eleitoral. Assim, devem ser expressamente vedadas até que se desenvolvam: (I) infraestrutura

regulatória específica para o mercado de criptoativos; (II) mecanismos técnicos de identificação e rastreabilidade equiparáveis aos padrões do sistema financeiro tradicional; e (III) capacidade institucional da Justiça Eleitoral para fiscalização efetiva dessas transações.

À luz da literatura eleitoral brasileira recente, não se identificam estudos especificamente dedicados às doações eleitorais em criptomoedas, circunstância que reforça o ineditismo temático e amplifica a relevância da presente investigação. Nesse cenário, a abordagem proposta busca justamente suprir essa lacuna, oferecendo parâmetros conceituais e normativos aptos a orientar a futura atuação jurisdicional e administrativa sobre o tema.

Criptomoedas no Ordenamento Jurídico Brasileiro: caracterização técnico-jurídica

Aspectos técnicos fundamentais: blockchain, pseudonimato e descentralização

O entendimento adequado das questões jurídicas suscitadas pelas criptomoedas demanda a compreensão, ainda que não especializada, dos fundamentos técnicos que as estruturam. A tecnologia *blockchain*, subjacente à maioria das criptomoedas, constitui um sistema de registro distribuído (*Distributed Ledger Technology* – DLT), no qual as informações são armazenadas simultaneamente em múltiplos nós de uma rede descentralizada, sem autoridade central controladora. Diferentemente dos sistemas tradicionais de registro – nos quais uma entidade centralizada (banco, cartório, órgão público) mantém controle exclusivo sobre os dados –, na *blockchain* cada participante da rede possui cópia completa do registro histórico de todas as transações já realizadas (Nakamoto, 2008).

As transações em *blockchain* são validadas mediante mecanismos de consenso entre participantes da rede. No *Bitcoin*, por exemplo, utiliza-se o sistema de "prova de trabalho" (*proof of work*), no qual mineradores competem para resolver problemas criptográficos complexos; o primeiro a resolvê-los valida o bloco de transações e é recompensado com novos *bitcoins*. Uma vez validada, a transação é registrada em um bloco que se encadeia criptograficamente aos

blocos anteriores, formando uma corrente (daí o termo *blockchain* – cadeia de blocos) tecnicamente imutável: alterar uma transação passada demandaria modificar todos os blocos subsequentes, o que é computacionalmente inviável (Antonopoulos, 2017, 78-92).

As criptomoedas apresentam cinco características técnicas essenciais, com implicações jurídicas diretas. Primeiro, a descentralização: ausência de autoridade emissora central ou intermediário obrigatório. Qualquer pessoa pode criar uma *wallet* (carteira digital) e realizar transações diretamente com outras pessoas, sem necessidade de banco ou instituição financeira. Segundo, o pseudonimato: as transações não são vinculadas a nomes ou CPFs, mas a endereços alfanuméricos longos (exemplo: 1A1zP1eP5QGefi2DMPTfTL5SLmv7DivfNa). O titular do endereço não é identificado publicamente na *blockchain*. Terceiro, a imutabilidade: transações validadas não podem ser revertidas ou canceladas, diferentemente das transferências bancárias tradicionais. Quarto, a transparência seletiva: o histórico completo de transações é público e auditável na *blockchain*, mas as identidades permanecem ofuscadas (pode-se ver que endereço X enviou Y *bitcoins* para endereço Z, mas não quem controla X ou Z). Quinto, a transnacionalidade: as criptomoedas operam independentemente de fronteiras geográficas; uma transação de São Paulo para Tóquio é tecnicamente idêntica a uma transação entre duas *wallets* na mesma cidade (Ulrich, 2014, 45-67).

A denominação genérica "criptomoeda" oculta diferenças significativas entre as diversas categorias de ativos digitais. Para fins jurídicos, impõe-se uma distinção conceitual essencial. As criptomoedas propriamente ditas (*Bitcoin*, *Litecoin*) visam funcionar como meio de troca ou reserva de valor. As plataformas de contratos inteligentes (*Ethereum*) permitem a programação de aplicações descentralizadas mediante smart contracts – códigos autoexecutáveis que operam automaticamente quando condições predefinidas são satisfeitas. As *stablecoins* (USDT, USDC, DAI) são criptoativos lastreados em moeda fiduciária (dólar, euro) ou em algoritmos, buscando estabilidade de valor. As *privacy coins* (Monero, Zcash, Dash) foram desenvolvidas especificamente para maximizar anonimato, implementando técnicas criptográficas avançadas que tornam as transações irrastreáveis. *Os tokens* podem representar direitos variados: valores mobiliários (*security tokens*), utilidades

em plataformas específicas (*utility tokens*) ou ativos únicos não fungíveis (NFTs). Cada categoria apresenta características técnicas e implicações regulatórias distintas (UNIÃO EUROPEIA, 2023).

Natureza jurídica e tratamento regulatório brasileiro

A determinação da natureza jurídica das criptomoedas é questão nuclear, da qual irradiam consequências relevantes em matéria tributária, cambial, consumerista e, sobretudo, patrimonial e sucessória. A doutrina, no Brasil e no exterior, tem proposto diversas construções teóricas, que oscilam entre a simples recondução às categorias tradicionais e a formulação de um estatuto próprio para os criptoativos.

Uma primeira corrente sustenta que as criptomoedas seriam moedas em sentido jurídico, passíveis de equiparação às moedas estrangeiras (ULRICH, 2014). Essa leitura, entretanto, esbarra em objeção estrutural: no direito brasileiro, a noção de "moeda" está indissociavelmente ligada ao curso legal forçado, conferido por autoridade estatal soberana. O art. 1º da Lei n. 9.069/1995 é expresso ao afirmar que o Real é a unidade do Sistema Monetário Brasileiro (BRASIL, 1995). As criptomoedas, por definição, não são emitidas pelo Estado nem recebem *status* de moeda de curso legal, o que torna insustentável a sua equiparação plena à moeda jurídica clássica.

A segunda corrente propõe o enquadramento das criptomoedas como bens móveis incorpóreos, aproximando-as de direitos de natureza patrimonial. O Código Civil distingue, nos arts. 82 e 83, bens corpóreos e incorpóreos, móveis e imóveis, permitindo enquadrar as criptomoedas como bens móveis incorpóreos dotados de valor econômico e suscetíveis de apropriação exclusiva a partir da detenção das chaves privadas. Essa qualificação tem a virtude de inserir o fenômeno no sistema já existente, viabilizando a aplicação imediata de regras gerais sobre circulação, responsabilidade e sucessão, mas ainda não captura inteiramente a complexidade tecnológica e funcional dos criptoativos.

Uma terceira linha argumentativa propõe tratar os criptoativos como *tertium genus*, isto é, uma categoria autônoma, irredutível às figuras clássicas do direito das coisas ou dos valores mobiliários. A partir dessa perspectiva, experiências regulatórias estrangeiras

que instituíram regimes próprios para ativos virtuais são frequentemente evocadas como demonstração de que o direito positivo tende, gradualmente, a reconhecer especificidade suficiente para justificar disciplina própria, sem forçar sua acomodação em compartimentos tradicionais.

Nesse contexto, a Lei n. 14.478/2022 representou a primeira tentativa sistemática de disciplinar o mercado de criptoativos no Brasil (BRASIL, 2022a). O texto legal definiu o conceito de "ativo virtual" como representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para pagamentos ou investimento, estabelecendo a repartição de competências entre autoridades: ao Banco Central caberá a regulação dos ativos utilizados como meio de pagamento, enquanto à CVM compete a disciplina dos *tokens* com natureza de valor mobiliário (BRASIL, 2022a). A lei ainda criou a categoria dos prestadores de serviços de ativos virtuais (VASPs), sujeitando *exchanges*, custodiante e demais intermediários a requisitos de registro, governança, segregação patrimonial e mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (BRASIL, 2022a).

Importa notar que, apesar do avanço representado pela Lei n. 14.478/2022, o legislador manteve silêncio quanto a temas sensíveis, como as doações eleitorais em criptomoedas e, de modo mais amplo, a disciplina sucessória dos criptoativos. A omissão deliberada ou não desses pontos no principal marco regulatório do setor preserva significativa lacuna normativa, servindo de ponto de partida para investigações específicas sobre a circulação *inter vivos* e *mortis causa* de ativos virtuais – lacuna que a presente pesquisa busca justamente enfrentar.

Rastreabilidade em *blockchain*: possibilidades técnicas e limitações estruturais

Equívoco recorrente, inclusive na imprensa e em parte da literatura jurídica, consiste em qualificar criptomoedas como "anônimas". Para a maioria dos criptoativos amplamente utilizados, essa classificação é tecnicamente incorreta: *Bitcoin* e *Ethereum* não são anônimos, mas pseudônimos. Anonimato implica impossibilidade absoluta de identificação; pseudonimato significa que a

identificação não é imediata, mas pode ser obtida mediante informação adicional adequada (Meiklejohn et al., 2013, 127-42).

Em sistemas pseudônimos como o *Bitcoin*, todas as transações são registradas publicamente na *blockchain,* com informações completas sobre o fluxo: endereços de origem e destino, valor transferido e *timestamp*. Qualquer pessoa pode consultar um *blockchain explorer* e reconstruir cadeias de transações entre endereços, aproximando a *blockchain* de um "livro-razão público" com potencial probatório relevante em investigações financeiras e eleitorais. A limitação reside no fato de que os endereços são sequências alfanuméricas longas, e não nomes ou CPFs, de modo que a vinculação entre endereço e pessoa natural depende de informações externas à *blockchain*.

Essa informação externa costuma provir de *exchanges* de criptomoedas, plataformas centralizadas que intermediam a compra e venda de criptoativos mediante moeda fiduciária. *Exchanges* reguladas implementam procedimentos de KYC (*Know Your Customer*) e AML (*Anti-Money Laundering*), exigindo identificação formal dos usuários. Assim, quando alguém transfere criptomoedas de sua carteira para uma *exchange*, ou no sentido inverso, a plataforma registra a correspondência entre endereços da *blockchain* e identidade civil. Nesses contextos, a rastreabilidade depende menos da tecnologia da *blockchain* e mais do regime regulatório e da cooperação das *exchanges* com as autoridades competentes (Reid; Harrigan, 2013, 197-223).

Empresas especializadas, como Chainalysis, Elliptic e CipherTrace, desenvolveram ferramentas forenses que analisam grandes volumes de dados *on-chain*, identificam padrões transacionais e agrupam endereços em *clusters* associados a entidades específicas. Essas soluções são utilizadas por autoridades de diversos países na investigação de crimes envolvendo criptomoedas, o que demonstra que a rastreabilidade, embora tecnicamente complexa, é viável em muitos cenários, desde que haja expertise especializada e acesso a dados de intermediários (Meiklejohn et al., 2013, 127-42).

A rastreabilidade, contudo, encontra limitações significativas quando usuários empregam técnicas deliberadas de ofuscação, especialmente relevantes na perspectiva do financiamento eleitoral ilícito. Uma primeira categoria são os *mixers* ou *tumblers*, serviços que recebem criptomoedas de diversos usuários, realizam múltiplas

transações intermediárias e devolvem valores equivalentes, de modo que se rompe o nexo direto entre os *tokens* originalmente enviados e os posteriormente recebidos. Na prática, isso produz um emaranhado de transações que dificulta fortemente a reconstrução do rastro original de recursos (Bonneau et al., 2015, 104-21).

Em segundo lugar, *exchanges* descentralizadas (DEXs) permitem a troca de criptoativos por meio de *smart contracts*, sem intermediário centralizado e, em geral, sem procedimentos de KYC. Em plataformas como a Uniswap, o usuário pode converter, por exemplo, *Ether* em *stablecoins* sem criar conta ou fornecer dados pessoais. Do ponto de vista da fiscalização, essas operações criam zonas de opacidade no fluxo financeiro: ainda que se identifique a origem inicial dos recursos, a passagem por DEXs fragmenta o rastro e dificulta a vinculação entre doador e beneficiário em operações de cunho eleitoral (Reid; Harrigan, 2013, 197-223).

Em terceiro lugar, protocolos de *cross-chain bridge* possibilitam a migração de ativos entre *blockchains* distintas. O usuário que converte *Bitcoin* em *tokens* equivalentes em outra rede, realiza múltiplas operações nessa segunda *blockchain* e depois reconverte o ativo, introduzindo descontinuidades sucessivas na trilha de transações. Cada salto entre redes funciona, na prática, como um "ponto de quebra" do rastro, exigindo ferramentas forenses mais sofisticadas e aumentando o custo da investigação.

As chamadas *privacy coins* representam, por design, o limite técnico da rastreabilidade. O Monero, principal exemplo, combina *ring signatures* (que ocultam o remetente em um conjunto de possíveis emissores), *stealth addresses* (endereços de uso único, não vinculáveis publicamente ao destinatário) e Ring Confidential Transactions – RingCT (que ofuscam os valores transacionados). Como resultado, a análise da *blockchain* pública não permite identificar remetente, destinatário ou montante das operações, o que torna a reconstrução do fluxo financeiro praticamente inviável com as tecnologias atuais.

Outras *privacy coins* seguem lógica semelhante: o Zcash utiliza provas de conhecimento zero (*zero-knowledge proofs*) para validar transações sem revelar seus dados; o Dash oferece mecanismos nativos de mixing. Do ponto de vista regulatório, esse desenho técnico frustra qualquer modelo tradicional de transparência e prestação de contas, pois mesmo elevada capacidade investigativa e ampla

cooperação internacional não bastam para superar o nível de anonimização embutido no próprio protocolo.

À luz dessas características técnicas, o controle de doações eleitorais em criptoativos enfrenta consequências práticas relevantes. A possibilidade de rastreabilidade em *blockchains* públicas não elimina, por si só, a assimetria informacional entre o doador que domina técnicas de ofuscação e os órgãos de fiscalização, que dependem de expertise forense e da cooperação de intermediários privados.

Em termos de ônus probatório, o Ministério Público e a Justiça Eleitoral podem identificar fluxos suspeitos em *exchanges* reguladas, mas encontram barreiras quase intransponíveis quando os recursos transitam por mixers, DEXs, bridges e *privacy coins*. Na prática, isso cria um gradiente de opacidade: quanto mais sofisticada a arquitetura transacional empregada, maior o risco de que doações ilícitas permaneçam invisíveis aos mecanismos tradicionais de prestação de contas e de responsabilização.

Regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro

Fundamentos constitucionais: democracia, transparência e isonomia

O financiamento de campanhas constitui elemento determinante para a conformação do exercício do poder democrático. A capacidade de arrecadar recursos influencia diretamente a viabilidade de candidaturas, o alcance de mensagens políticas e, em última análise, os resultados eleitorais. Por essa razão, o regime de financiamento não pode ser compreendido como mera regulação administrativa ou questão de conveniência procedimental, mas como dimensão estruturante da própria democracia (Salgado, 2010, 178-201).

A transparência constitui pressuposto da *accountability* democrática. Sem informação sobre o financiamento, os eleitores não podem avaliar adequadamente vínculos, compromissos e potenciais conflitos de interesse de candidatos (Speck, 2016, 145-67).

A vedação de interferência estrangeira em processos eleitorais nacionais, embora não expressa em dispositivo específico da Constituição, decorre logicamente dos princípios da soberania (art. 1º, I) e da autodeterminação do povo brasileiro. Experiências recentes em diversas democracias demonstraram, de forma concreta, os

riscos de interferência estrangeira em eleições, frequentemente viabilizada por mecanismos digitais de difícil rastreamento (Gomes, 2022, 456-78).

Evolução histórica: da permissão empresarial ao modelo misto

O sistema brasileiro de financiamento eleitoral passou por transformação radical nas últimas décadas. Até 2015, o modelo caracterizava-se pela permissão ampla de doações empresariais, que constituíam parcela majoritária dos recursos de campanha – nas eleições de 2014, por exemplo, cerca de 95% dos recursos arrecadados provinham de pessoas jurídicas. Esse sistema produziu dinâmica problemática: poucas grandes empresas financiavam majoritariamente campanhas, gerando dependência estrutural de candidatos eleitos em relação a seus financiadores (Speck, 2016, 167-89).

O julgamento da ADI 4650, pelo Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2015, alterou fundamentalmente esse panorama. Por maioria de votos (7x4), o Tribunal declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei nº 9.096/95 que autorizavam doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos (Brasil, 2015).

Essa preocupação com a captura do processo político por grandes doadores corporativos não é exclusiva do contexto brasileiro. Nos Estados Unidos, Briffault examina o "futuro incerto" da proibição de contribuições empresariais, destacando a tensão permanente entre igualdade política e liberdade de expressão econômica no financiamento de campanhas (BRIFFAULT, 2015, 400-05).

Em resposta à vedação das doações empresariais, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.487/2017, instituindo o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), mecanismo de financiamento público de campanhas mediante recursos do orçamento da União (Brasil, 2017).

O modelo atual caracteriza-se, portanto, por financiamento misto: recursos públicos (Fundo Eleitoral e Fundo Partidário) combinados com doações privadas de pessoas físicas, dentro de limites estritos. Esse arranjo busca equilibrar o pluralismo (por meio de recursos públicos distribuídos proporcionalmente, assegurando a presença de partidos menores no sistema político) com a

participação cidadã (por meio de doações individuais, que permitem aos eleitores apoiar financeiramente candidatos de sua preferência) (Gomes, 2022, 678-701).

Requisitos legais das doações de pessoas físicas

O requisito de identificação completa do doador, estabelecido no art. 23, §1º da Lei nº 9.504/97, exige que as doações sejam realizadas mediante "identificação do doador" a qual cumpre duas funções essenciais: primeiro, possibilitar a fiscalização da origem dos recursos e a verificação de que o doador não se enquadra nas vedações legais; segundo, viabilizar responsabilização por irregularidades (como doações acima do limite, por exemplo) (Brasil, 2019).

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) consolidou o entendimento de que doações eleitorais de origem anônima ou com identificação incompleta do doador são consideradas irregulares. Nesses casos, a consequência é o recolhimento dos valores recebidos ao Tesouro Nacional como recursos de origem não identificada, sem prejuízo de outras sanções previstas na legislação e nas resoluções de prestação de contas.

O TSE reafirma que a identificação completa do doador, incluindo nome e CPF, é requisito essencial para a regularidade da doação, justamente para assegurar transparência e possibilitar a fiscalização das contas de campanha e partidárias. Esse posicionamento é reiterado em julgados como o REspEl nº 0600958-41.2019.6.26.0000 e o PC-PP nº 0600337-96.2021.6.00.0000 (BRASIL. TSE, 2023a; BRASIL. TSE, 2023b).

A forma das doações é disciplinada rigorosamente. O art. 23, §1º, da Lei 9.504/97 estabelece que as doações devem ser realizadas mediante "depósito bancário identificado, transferência eletrônica ou equivalente bancário, cheque cruzado e nominativo ou cartão de crédito ou débito". Questão interpretativa fundamental emerge: esse rol é taxativo ou exemplificativo? Admitem-se outras formas de doação não expressamente previstas?

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem interpretado de forma estrita as formas de doação admitidas pela legislação e pelas resoluções de prestação de contas, enfatizando a necessidade de plena rastreabilidade bancária das contribuições. Nessa perspectiva, depósitos, transferências, cheques e operações

com cartão são admitidos justamente porque deixam registros em instituições financeiras reguladas, o que possibilita a identificação do doador e a fiscalização pela Justiça Eleitoral.

Doações cujo percurso financeiro não permite essa identificação são enquadradas como recursos de origem não identificada e, por isso, consideradas irregulares, sujeitando-se ao recolhimento ao Tesouro Nacional. Esse entendimento é reafirmado em precedentes recentes do TSE sobre recursos de origem não identificada, que determinam o recolhimento das quantias ao erário e reforçam que a ausência de identificação adequada do doador é incompatível com o regime de transparência exigido no financiamento político-eleitoral (Brasil, TSE, 2023a; Brasil, TSE, 2023b).

Essa interpretação tem implicação direta para a questão das criptomoedas: se o rol é taxativo e criptomoedas não estão expressamente previstas, as doações nessa modalidade seriam irregulares por ausência de autorização legal específica.

Transparência e prestação de contas eleitorais

A Lei nº 9.504/97 estabelece um regime de publicidade progressiva e abrangente das doações eleitorais. O art. 28, §4º, determina que "é obrigatória a divulgação de receitas e despesas de campanha pela *internet*, inclusive com a indicação do nome, CPF ou CNPJ e endereço dos doadores, observado o disposto nesta Lei".

A informatização integral do sistema de prestação de contas eleitorais, consolidada nas últimas eleições mediante o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), representa avanço significativo em termos de transparência e capacidade de fiscalização. O SPCE permite o registro em tempo real de receitas e despesas, com publicação imediata no portal do TSE. Qualquer cidadão pode consultar, a qualquer momento, quanto cada candidato arrecadou, quem doou e quanto foi gasto.

Organizações da sociedade civil como Transparência Brasil e Aos Fatos desenvolveram ferramentas que facilitam a análise dessas informações, permitindo identificar padrões, concentração de doadores e possíveis irregularidades (Zilio, 2022, 589-612).

A Justiça Eleitoral exerce fiscalização abrangente sobre a regularidade das doações e dos gastos de campanha. Essa fiscalização opera em três níveis: preventivo (orientação prévia a candidatos

e partidos sobre procedimentos corretos), concomitante (acompanhamento durante a campanha, com possibilidade de intimações para esclarecimentos) e sucessivo (análise das prestações de contas após as eleições). Unidades técnicas especializadas dos TREs e do TSE examinam milhares de prestações de contas, cruzam dados com sistemas da Receita Federal e do Banco Central e elaboram pareceres técnicos que fundamentam decisões sobre aprovação ou rejeição de contas (Gomes, 2022, 745-67).

O ordenamento eleitoral estabelece uma gradação de sanções para irregularidades. Falhas formais ou de pequena monta podem resultar em aprovação de contas com ressalvas (o que não gera consequências jurídicas graves). Irregularidades substanciais levam à desaprovação de contas, que acarreta inelegibilidade por oito anos para o candidato (art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/90). Irregularidades gravíssimas, especialmente quando configurem abuso do poder econômico, podem fundamentar ações de investigação judicial eleitoral (AIJE) com pedido de cassação de registro ou diploma (art. 22 da LC 64/90) (Ramos, 2020, 267-89).

Criptomoedas e financiamento eleitoral em direito comparado

Estados Unidos: modelo permissivo com condições estritas

A Federal Election Commission (FEC), autoridade responsável pela regulação do financiamento eleitoral federal nos Estados Unidos, enfrentou diretamente a questão das doações em criptomoedas em 2014, por meio de pedidos de Advisory Opinion apresentados por comitês de ação política interessados em aceitar contribuições em Bitcoin. Essas opiniões, embora casuísticas, passaram a funcionar como referência prática para campanhas federais quanto ao tratamento jurídico das criptodoações.

Nos pareceres então aprovados, a FEC admitiu que comitês pudessem receber contribuições em Bitcoin, tratando-as como *in-kind contributions* (doações em espécie), avaliadas pelo valor de mercado na data do recebimento e sujeitas às mesmas exigências de identificação e reporte aplicáveis às doações tradicionais. A Comissão também assentou que a simples permanência de Bitcoins em carteira digital não satisfaz a exigência de depósito em

"campaign depository", de modo que os comitês devem vender os criptoativos e depositar o produto em conta bancária de campanha antes de utilizá-los em gastos eleitorais. Na prática, isso incentiva a conversão rápida em moeda fiduciária, integrando as contribuições em cripto ao circuito financeiro regulado.

Embora a FEC não tenha fixado, em termos abstratos, um teto normativo próprio para contribuições em Bitcoin, os pareceres aprovaram modelos que previam a aceitação apenas de valores modestos por doador, e campanhas relevantes adotaram, por prudência, limites baixos – em torno de 100 dólares por pessoa. A opção por valores reduzidos reflete preocupação com a novidade tecnológica, a volatilidade do ativo e os riscos de anonimato, funcionando como mecanismo de contenção de danos: eventuais irregularidades não detectadas tenderiam a ter impacto financeiro limitado.

Em todos os casos, a FEC exigiu que as contribuições em Bitcoin fossem submetidas aos mesmos critérios de elegibilidade aplicáveis a qualquer outra doação: verificação de que o doador é pessoa física apta a doar, coleta de informações como nome, endereço, profissão, empregador, e registro regular nas prestações de contas, inclusive com indicação do valor em dólares e do fato de se tratar de contribuição em criptomoeda. A implementação prática dessas exigências pressupõe o uso de intermediários que operam sob supervisão regulatória, bem como procedimentos internos de compliance por parte dos comitês.

A experiência estadunidense demonstra que a aceitação de criptomoedas em campanhas manteve, até o momento, dimensão quantitativa relativamente modesta, com peso mais simbólico do que financeiro na estratégia de arrecadação. Candidaturas como a de Rand Paul, em 2016, e iniciativas ligadas à campanha de Andrew Yang, em 2020, adotaram Bitcoin como forma de sinalizar alinhamento com a inovação tecnológica, mas sem transformar a criptomoeda em eixo central de financiamento.

Esse modelo repousa sobre pressupostos institucionais específicos. De um lado, exchanges de criptomoedas que atuam como money services businesses, registradas perante a FinCEN e sujeitas a rígidos programas de KYC (*know your customer)* e AML (*anti-money laundering)*, com coleta sistemática de dados de identidade e monitoramento de operações suspeitas. De outro, uma autoridade

eleitoral com capacidade técnica e orçamentária para incorporar rotinas de análise de contribuições em cripto, aliadas a um ambiente regulatório em que a cultura de compliance e a ameaça de sanções efetivas tendem a desestimular o uso ostensivo de criptomoedas para burlar limites e regras de transparência.

Reino Unido e Canadá: transparência intensificada

No Reino Unido, a Electoral Commission orienta que doações em criptoativos sejam tratadas, para fins de permissibilidade, da mesma forma que quaisquer outras doações. Partidos e candidatos só podem aceitar contribuições em criptomoedas de doadores "permissíveis" – como eleitores registrados ou empresas estabelecidas no Reino Unido – e devem obter informações suficientes para verificar essa condição, incluindo, no mínimo, nome e endereço. Se houver dúvida sobre quem é o doador, ou se as informações forem insuficientes para a checagem de permissibilidade, a doação não pode ser aceita. A orientação é registrar o valor em libras esterlinas com base no preço de mercado no momento da doação, tal como ocorre com outros ativos não monetários, assegurando transparência e comparabilidade com as demais contribuições.

No Canadá, a *Elections Canada* publicou nota interpretativa específica sobre o uso de criptomoedas nas campanhas federais, classificando essas contribuições como non-monetary, isto é, contribuições em espécie para fins da *Canada Elections Act*. O montante da contribuição deve corresponder ao valor comercial da criptomoeda no momento do recebimento, calculado com base na cotação em plataforma de câmbio amplamente utilizada, e registrado em dólares canadenses nos relatórios de financiamento político. As contribuições em cripto contam para os mesmos limites anuais aplicáveis às doações de pessoas físicas a partidos, candidatos e associações, de modo que a utilização de criptomoedas não permite superar os tetos de contribuição fixados na legislação.

A nota interpretativa impõe ainda requisitos de identificação e rastreabilidade. Contribuições anônimas em criptomoeda acima de CAD 20 (vinte dólares canadenses) devem ser remetidas, sem demora, ao *Receiver General for Canada*, em conformidade com a regra geral da *Canada Elections Act*, que só admite anonimato para montantes iguais ou inferiores a esse valor. Nesses casos, a

remessa deve ser feita por meio de cheque no valor comercial correspondente, reproduzindo o regime aplicado às demais contribuições anônimas em espécie.

A *Elections Canada* admite solicitar o histórico de transações da carteira digital para fins de auditoria e explicita que apenas criptomoedas cuja blockchain ou registro público permita verificar endereços e valores podem ser aceitas, o que, na prática, exclui ativos com camadas fortes de anonimização.

União Europeia: regulação fragmentada

A União Europeia aprovou, em junho de 2023, o Regulamento (UE) 2023/1114 (*Markets in Crypto-Assets Regulation* – MiCA), que estabelece um marco regulatório abrangente para criptoativos no espaço europeu. O MiCA cria um regime harmonizado de autorização, supervisão e requisitos operacionais para provedores de serviços de criptoativos (*Crypto-Asset Service Providers* – CASPs), incluindo plataformas de negociação, *custodians* e emissores de determinados tipos de stablecoins.

O regulamento classifica os criptoativos em três categorias principais: *asset-referenced tokens* (ARTs), *e-money tokens* (EMTs) e "outros criptoativos", categoria residual que abrange, em geral, utility tokens e ativos que não se enquadram nas duas primeiras. Cada categoria está sujeita a requisitos regulatórios específicos quanto a autorização, governança, reservas, transparência e proteção ao investidor. Os CASPs, por sua vez, devem obter autorização junto à autoridade competente do Estado-membro em que atuam, cumprir regras de segregação patrimonial, gestão de riscos, prevenção de conflitos de interesse e observância das normas de combate à lavagem de dinheiro.

Relevante para a presente investigação é que o MiCA não contém disposições específicas sobre financiamento de partidos políticos ou campanhas eleitorais. As regras relativas ao financiamento político continuam a ser definidas pelos ordenamentos internos dos Estados-membros, de modo que a aceitação de criptoativos em campanhas depende das legislações nacionais sobre doações, prestação de contas e transparência.

A consequência é um quadro fragmentado: em países com regimes particularmente rigorosos de financiamento eleitoral e forte

ênfase na identificação do doador e rastreabilidade bancária — como França, Alemanha e outros Estados da zona do euro —, a combinação entre limites estritos de contribuição, vedações a determinadas fontes (como pessoas jurídicas) e exigências de *compliance* financeiro tende, na prática, a restringir significativamente o uso de criptoativos como meio de financiamento político.

Lições comparativas para o Brasil

A análise comparada permite identificar três modelos básicos de resposta regulatória às doações eleitorais em criptoativos: (I) modelo permissivo condicionado, em que a aceitação é admitida sob requisitos estritos de identificação, valoração e reporte (como nos Estados Unidos, no Reino Unido e no Canadá); (II) modelo proibitivo expresso, em que se veda diretamente a utilização de criptoativos para financiamento político; e (III) modelo omisso, em que não há disciplina específica, cabendo às autoridades aplicar por analogia as regras gerais de financiamento eleitoral. O Brasil, até o momento, insere-se neste último grupo, limitando-se a aplicar às criptodoações as vedações e exigências gerais de identificação e trânsito bancário previstas na legislação eleitoral e nas resoluções do TSE.

Os países que adotaram caminho permissivo condicionado compartilham alguns pressupostos institucionais que ainda estão em consolidação no contexto brasileiro. Em primeiro lugar, contam com mercados de criptoativos regulados sob marcos específicos e sob a supervisão de autoridades financeiras, com *exchanges* cadastradas como prestadoras de serviços financeiros e sujeitas a programas robustos de prevenção à lavagem de dinheiro (AML – *anti-money laundering*) e de identificação de clientes (KYC – *know your customer*). Nos Estados Unidos, a FinCEN; no Reino Unido, a *Financial Conduct Authority*, e, no Canadá, o FINTRAC, exercem funções de supervisão sobre essas plataformas. No Brasil, a Lei nº 14.478/2022, estabeleceu diretrizes para a prestação de serviços de ativos virtuais e atribuiu a órgão federal a competência regulatória e fiscalizatória sobre as prestadoras. Contudo, a efetiva implementação desse regime e sua articulação com as necessidades de fiscalização eleitoral ainda se encontram em fase de desenvolvimento.

Em segundo lugar, as autoridades eleitorais desses países já incorporaram, de modo explícito, as criptomoedas em seus manuais e sistemas de prestação de contas. A FEC editou orientações específicas sobre contribuições em *Bitcoin*, tratando-as como doações em espécie (*in-kind contributions*), com exigência de valoração em dólares e registro em conta de campanha. A *Electoral Commission*, no Reino Unido, esclarece que doações em criptoativos devem seguir as mesmas regras de permissibilidade aplicáveis a outras contribuições, com identificação suficiente do doador e registro do valor em libras na data da doação. A *Elections Canada*, por sua vez, classifica contribuições em criptomoedas como *non-monetary contributions*, fixa parâmetros para sua valoração em dólares canadenses e disciplina a forma de reporte nos formulários oficiais. No Brasil, embora o TSE disponha de sistemas eletrônicos avançados de prestação de contas, esses sistemas ainda não contemplam campos ou rotinas próprias para registrar doações em criptoativos, nem há instruções específicas detalhando como tais contribuições deveriam ser valoradas e declaradas.

Em terceiro lugar, o desenho regulatório estrangeiro combina disciplina eleitoral com regimes gerais de *compliance* financeiro. Nos países mencionados, contribuições em cripto não dispensam a verificação de elegibilidade do doador nem a observância dos limites de contribuição em moeda oficial; ao contrário, os órgãos eleitorais exigem que as criptodoações sejam convertidas e contabilizadas em dólares, libras ou dólares canadenses e submetidas aos mesmos tetos e requisitos de transparência aplicáveis às demais contribuições.

No Canadá, por exemplo, contribuições anônimas em criptomoeda acima de CAD 20 (vinte dólares canadenses) devem ser remetidas sem demora ao *Receiver General for Canada*, reproduzindo o regime aplicado a outras contribuições anônimas. No Brasil, o limite de doação de pessoas físicas é fixado em até 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição, sem teto absoluto em valores nominais, o que tornaria necessária uma definição legislativa específica caso se pretenda estabelecer um limite próprio para doações em criptoativos.

Mesmo nos contextos em que as criptodoações foram autorizadas, análises institucionais e jornalísticas indicam dificuldades

relevantes de fiscalização. A necessidade de converter os valores, rastrear o fluxo em diferentes endereços de carteira, lidar com operações em *exchanges* centralizadas e descentralizadas e, em certos casos, enfrentar técnicas de ofuscação, aumenta o custo técnico e operacional do controle de legalidade em comparação com as doações tradicionais. Além disso, o volume financeiro efetivamente arrecadado em criptomoedas permanece, até o momento, marginal em relação ao total de recursos de campanha, o que levanta dúvidas sobre a relação custo-benefício de investir em estruturas altamente especializadas de fiscalização de criptoativos para fins eleitorais.

A principal lição comparativa para o Brasil é que a autorização de doações eleitorais em criptoativos não constitui solução tecnicamente simples nem universalmente adotada. Ela pressupõe mercado de criptoativos regulado e estável, integração entre autoridades financeiras e eleitorais, sistemas de prestação de contas adaptados e capacidade de análise forense em *blockchain* — condições que ainda estão em processo de consolidação no ordenamento brasileiro. Nesse cenário, a manutenção da vedação às doações eleitorais em criptomoedas, ao menos até que esses pressupostos institucionais estejam mais maduros, pode ser compreendida como resposta regulatória prudente e compatível com a proteção da integridade do financiamento democrático.

Incompatibilidades estruturais entre criptomoedas e financiamento democrático

Incompatibilidade com o requisito de identificação completa do doador

A Lei nº 9.504/97, combinada com a regulamentação infralegal do TSE, exige identificação completa do doador nas doações de pessoas físicas, com indicação, no mínimo, do nome e do CPF, além de outros dados constantes dos recibos eleitorais e dos relatórios de prestação de contas. Trata-se de requisito substancial que cumpre dupla função no sistema de financiamento eleitoral democrático: a) fiscalização preventiva e repressiva — as autoridades eleitorais podem verificar se o doador não se enquadra em vedações legais (por exemplo, estrangeiros ou entidades proibidas), se respeitou o limite de 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição e se não está utilizando interpostas pessoas para burlar restrições;

b) viabilização de transparência efetiva — cidadãos podem saber quem financia cada candidatura, identificar potenciais conflitos de interesse e exercer controle democrático sobre as relações entre dinheiro e política (Gomes, 2022, 702-24).

O pseudonimato estrutural das *blockchains* públicas impede identificação imediata e inequívoca do doador. Transações em *Bitcoin* ou *Ethereum* vinculam-se a endereços alfanuméricos, não a nomes ou documentos de identidade, de modo que a pessoa que controla determinado endereço só pode ser identificada a partir de informações externas à *blockchain* – tipicamente, registros mantidos por intermediários que implementam procedimentos de identificação de clientes (KYC).

Argumenta-se, por vezes, que protocolos KYC adotados por *exchanges* seriam suficientes para suprir o requisito de identificação completa. Essa tese enfrenta, contudo, ao menos três objeções. Primeiro, nem todas as transações em criptomoedas necessariamente transitam por *exchanges*. Característica fundamental desses sistemas é a possibilidade de autocustódia: qualquer pessoa pode criar carteira própria mediante *download* de *software* ou uso de aplicativos, sem intermediação de terceiros. Doações podem ser realizadas diretamente de *wallets* controladas pelo doador para endereços informados pela campanha, sem que haja passagem pelos livros de registro de uma *exchange* e, portanto, sem qualquer cadastro KYC disponível para consulta.

Segundo, mesmo quando as transações passam por *exchanges*, a qualidade e a robustez dos procedimentos de KYC implementados por essas plataformas não se equiparam, de forma uniforme, às exigidas de instituições financeiras tradicionais. Análises setoriais sobre o mercado de criptoativos no Brasil apontam que, antes da entrada em vigor do marco legal específico, havia grande heterogeneidade nos padrões de verificação de identidade, com casos de cadastros aprovados com documentação insuficiente e controles menos rigorosos do que aqueles aplicados pelo sistema bancário regulado. Nesses contextos, a identificação do doador dependeria de registros cuja confiabilidade pode ser inferior àquela pressuposta pelo regime de financiamento eleitoral.

Terceiro, a dependência de intermediários privados não submetidos à supervisão eleitoral direta fragiliza estruturalmente o sistema de controle. No modelo brasileiro, a identificação de doadores e a

rastreabilidade dos fluxos financeiros de campanha baseiam-se, em grande medida, em operações realizadas por instituições financeiras sob supervisão do Banco Central, sujeitas a obrigações de reporte, auditorias periódicas e sanções administrativas. *Exchanges* de criptoativos, embora atualmente enquadradas no marco legal dos ativos virtuais instituído pela Lei nº 14.478/2022, ainda se encontram em fase de consolidação regulatória, e não há mecanismo de supervisão eleitoral específico que assegure a qualidade e a disponibilidade das informações necessárias para vincular, de modo seguro, endereços em blockchain a doadores identificados. Em eventual cenário de doações em criptomoedas, campanhas e Justiça Eleitoral dependeriam de dados fornecidos por intermediários cuja atuação não é estruturada, hoje, para atender às necessidades próprias da fiscalização eleitoral.

A impossibilidade de garantir, em todas as situações relevantes, a identificação completa e verificável do doador — especialmente quando as contribuições são realizadas a partir de carteiras sob autocustódia ou por meio de intermediários com padrões de KYC inconsistentes — revela uma tensão estrutural entre a arquitetura descentralizada das criptomoedas e o regime de identificação obrigatória que caracteriza o financiamento eleitoral democrático.

Não se trata apenas de dificuldade operacional superável por ajustes incrementais, mas de uma incompatibilidade de desenho: sistemas concebidos para permitir transações sem intermediários confiáveis centralizados se chocam com um modelo jurídico que condiciona a licitude da doação à identificação segura e auditável da fonte dos recursos

Incompatibilidade com o requisito de rastreabilidade da origem dos recursos

Além de identificar quem realizou a doação, a legislação eleitoral exige que seja possível verificar a licitude da origem dos recursos doados. O art. 30-A da Lei nº 9.096/95 estabelece que "qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos". A *ratio legis* é clara: impedir que campanhas sejam utilizadas, deliberadamente

ou não, como instrumento de lavagem de dinheiro. Recursos de origem ilícita (corrupção, tráfico, peculato) não podem ser "branqueados" mediante doações eleitorais aparentemente legítimas (Gomes, 2022, 745-67).

A verificação da licitude da origem dos recursos em doações bancárias tradicionais é relativamente direta. Instituições financeiras mantêm histórico completo das transações de cada conta, permitindo rastrear a procedência dos valores. Se um doador transfere R$ 10.000 para uma campanha, as autoridades podem solicitar ao banco extratos correspondentes e verificar de onde vieram esses recursos — salário, venda de imóvel, dividendos de investimentos. O sistema bancário tradicional opera, assim, sob um princípio de rastreabilidade integral: cada valor transferido pode, em regra, ser acompanhado retrospectivamente até sua origem econômica (Speck, 2016, 212-34).

Criptomoedas, mesmo as transparentes como *Bitcoin*, oferecem rastreabilidade significativamente inferior quando empregadas técnicas de ofuscação. *Mixers* ou *tumblers*, como visto anteriormente, embaralham transações de múltiplos usuários, tornando extremamente difícil ou impossível vincular *input*s a *output*s. Usuário que deseje ofuscar a origem de bitcoins pode utilizar serviço de mixing profissional (como *Wasabi Wallet* ou *Tornado Cash* para *Ethereum*) ou, com conhecimento técnico, implementar *mixing* caseiro mediante múltiplas transações fragmentadas (Bonneau et al., 2015, 104-21).

Exchanges descentralizadas (DEXs) criam segundo ponto cego no rastreamento. DEXs como *Uniswap*, *SushiSwap* ou *PancakeSwap* permitem troca de criptoativos sem intermediário centralizado e, crucialmente, sem *KYC*. Um Doador pode converter *Ethereum* (obtido mediante *mining*, por exemplo) em *stablecoin* USDT na Uniswap e, posteriormente, doar USDT para a campanha. Autoridades que rastreiam a *blockchain* verão apenas que o endereço X trocou ETH por USDT em *smart contract* da *Uniswap*, sem identificar quem controla endereço X (Reid; Harrigan, 2013, 197-223).

Cross-chain bridges permitem transferir ativos entre diferentes *blockchains*, criando descontinuidade adicional no rastreamento. Recursos podem começar em *Bitcoin*, ser convertidos para *wrapped Bitcoin* (WBTC) na *Ethereum*, transitar por múltiplos contratos

inteligentes e DEXs na Ethereum, ser convertidos em *stablecoin* e, posteriormente, retornar para *Bitcoin*. Cada migração entre *blockchains* fragmenta o rastro, dificultando a análise forense.

Privacy coins como Monero representam limite absoluto da rastreabilidade. Conforme demonstrado anteriormente, Monero implementa técnicas criptográficas (*ring signatures, stealth addresses, RingCT*) que tornam transações tecnicamente irrastreáveis mesmo por empresas especializadas em análise de *blockchain*. Uma doação realizada em Monero seria absolutamente incompatível com qualquer regime de rastreabilidade. Mesmo que se soubesse quem doou (via *KYC* de *exchange*), seria impossível verificar a origem dos recursos — se foram minerados licitamente, se provêm de salários ou se foram produto de crime (Bonneau et al., 2015, 104-21).

A combinação de técnicas de ofuscação facilmente acessíveis com a impossibilidade técnica de rastreamento de *privacy coins* cria vulnerabilidade sistêmica grave: campanhas eleitorais poderiam ser utilizadas, deliberadamente ou sem conhecimento, para lavagem de recursos ilícitos convertidos em criptomoedas. O Brasil já enfrenta desafios significativos no combate à lavagem de dinheiro, com relatórios nacionais e internacionais apontando riscos elevados e casos concretos envolvendo fluxos financeiros bilionários. Permitir doações eleitorais em criptomoedas, sem mecanismos efetivos de rastreabilidade e supervisão, tenderia a ampliar esses riscos, abrindo um novo vetor de lavagem de capitais de difícil fiscalização por parte da Justiça Eleitoral e dos órgãos de controle.

Incompatibilidade com o sistema de limites de doação

O art. 23, §1º, I, da Lei nº 9.504/97 estabelece que doações de pessoas físicas não podem exceder 10% dos rendimentos brutos do doador no ano anterior à eleição. Esse limite, aparentemente simples na formulação legal, torna-se inaplicável ou facilmente burlável quando a doação é realizada em criptomoedas, por três ordens de razões: volatilidade extrema, impossibilidade de aferir renda em criptomoedas e facilidade de burla mediante múltiplas *wallets*.

Primeira questão: volatilidade e impossibilidade de valoração consistente. Criptomoedas apresentam oscilações de preço diárias frequentemente superiores a 5%, com picos de volatilidade que

ultrapassam 20% em períodos curtos. *Bitcoin*, por exemplo, oscilou entre USD 15.000 e USD 69.000 em 2021, representando variação de mais de 350%. Essa volatilidade cria problema relevante de valoração para fins de aplicação do limite de 10%: qual cotação utilizar? Momento da doação? Momento da conversão para reais? Momento da prestação de contas? (Ulrich, 2014, 89-112). Qual valor deve ser considerado para aferir se houve respeito ao limite? Não há resposta juridicamente defensável: qualquer critério escolhido será, em alguma medida, arbitrário e gerará insegurança jurídica.Segunda questão: impossibilidade de aferir "10% da renda bruta" quando o doador aufere renda em criptomoedas. O sistema de fiscalização do limite de 10% pressupõe que o TSE possa cruzar doações registradas no SPCE com declarações de imposto de renda fornecidas pela Receita Federal. Doação de R$ 50.000 por pessoa que declarou renda de R$ 100.000 gera alerta automático de irregularidade. Esse mecanismo torna-se inviável quando doadores auferem renda parcial ou integral em criptomoedas (Gomes, 2022, 812-34).

Embora a Instrução Normativa RFB nº 1.888/2019 obrigue a declaração de criptoativos, a norma não estabelece metodologia padronizada de valoração para fins de declaração de renda. Contribuinte que recebe salário em *Bitcoin* pode valorar utilizando a cotação de 31 de dezembro? A média do ano? Cada recebimento individualmente? A ausência de padronização cria zona cinzenta que inviabiliza a verificação efetiva pelo TSE, de que a doação respeitou limite de 10% da renda (Brasil, 2019).

Terceira questão: facilidade de burla mediante múltiplas *wallets*. Mesmo que se superassem os problemas de volatilidade e de aferição de renda, o sistema de limites permaneceria vulnerável a burla simples e praticamente indetectável. O doador pode criar múltiplas *wallet*s (operação gratuita e anônima, realizada em segundos), fragmentar doação que deseja fazer e distribuí-la entre várias *wallets*, aparentando tratar-se de doadores diferentes. A fiscalização identificaria múltiplas doações de R$ 10.000 (respeitando o limite individual), sem conseguir detectar que todas provêm do mesmo doador (Reid; Harrigan, 2013, 209-23).

Técnicas mais sofisticadas envolvem utilizar familiares ou terceiros como “laranjas”: o doador transfere criptomoedas para wallets de familiares ou amigos, que então realizam as doações à

campanha. Como não há rastreabilidade da origem (especialmente se utilizados *mixers*), a fiscalização não identifica que os recursos efetivamente provêm de uma única pessoa. Essa prática — conhecida como *smurf attacks* no contexto de lavagem de dinheiro — é facilitada pela natureza pseudônima das criptomoedas (GAFI, 2021, 67-89).

A incompatibilidade com o sistema de limites não é meramente técnica ou operacional, mas compromete fundamento essencial do regime democrático de financiamento: a isonomia relativa entre cidadãos. O limite de 10% busca impedir que pessoas de altíssima renda exerçam influência desproporcional por meio de doações massivas. Permitir mecanismo de doação que torna esse limite facilmente burlável corrói a *ratio legis* da norma e compromete igualdade de oportunidades no processo eleitoral (Salgado, 2010, 256-78).

Incompatibilidade com a vedação de doações estrangeiras

O art. 24, III, da Lei nº 9.504/97 veda doações por "organizações não-governamentais internacionais" e a jurisprudência do TSE consolidou entendimento de que a vedação se estende a quaisquer recursos de origem estrangeira, incluindo doações de pessoas físicas estrangeiras. O fundamento é principiológico: eleições brasileiras devem ser decididas por brasileiros, sem interferência externa. A soberania nacional e a autodeterminação do povo brasileiro pressupõem que o processo político interno não seja influenciado por recursos externos (Ramos, 2020, 312-34).

A verificação de nacionalidade do doador em doações bancárias tradicionais é relativamente direta: bancos brasileiros, ao abrir contas, exigem comprovação de residência no Brasil e, para estrangeiros residentes, registro no país. Transferências internacionais são identificadas e reportadas ao Banco Central via sistema SWIFT. Doação proveniente de conta bancária no exterior seria imediatamente identificável (Speck, 2016, 234-56).

Criptomoedas, por serem transnacionais por *design*, frustram qualquer verificação efetiva de nacionalidade. Não há fronteiras geográficas na *blockchain*: transação originada em São Paulo é tecnicamente idêntica à transação originada em Moscou, Pequim ou Teerã. O protocolo *Bitcoin* não possui conceito de nacionalidade

ou localização geográfica; *wallets* não possuem "bandeira" ou identificação de país (Ulrich, 2014, 112-34).

Argumenta-se, por vezes, que o endereço IP associado à transação indicaria a localização geográfica do doador. A refutação é imediata: endereços IP indicam localização do computador que enviou a transação, não necessariamente do proprietário da *wallet*. Mais grave, VPNs (*Virtual Private Networks*) permitem simular localização arbitrária: uma pessoa em qualquer lugar do mundo pode utilizar VPN para aparentar estar no Brasil. Muitas *wallets* de criptomoedas operam via TOR (*The Onion Router*), rede que ofusca completamente a localização mediante o roteamento das comunicações através de múltiplos nós distribuídos globalmente. Análise de IP, portanto, não oferece garantia alguma de identificação geográfica real (Reid; Harrigan, 2013, 223-34).

A impossibilidade de verificar nacionalidade cria vulnerabilidade concreta à interferência estrangeira em eleições brasileiras. Experiências recentes em diversas democracias demonstraram que atores estatais e não-estatais estrangeiros têm interesse em influenciar resultados eleitorais de outros países, frequentemente mediante financiamento dissimulado. Relatório da RAND *Corporation* documentou casos de interferência russa em eleições dos Estados Unidos (2016), França (2017) e Alemanha (2017), em parte viabilizada por mecanismos digitais de difícil rastreamento. Relatório do Conselho Atlântico documentou tentativas chinesas de influenciar eleições em Taiwan mediante doações fragmentadas e de difícil rastreamento (Briffault, 2020, 289-312).

O Brasil, como democracia emergente com economia significativa e papel geopolítico relevante, é alvo potencial de interferência estrangeira. Permitir doações em criptomoedas — cuja origem geográfica é inverificável — criaria vetor de vulnerabilidade grave. Governo estrangeiro ou organização internacional poderia facilmente financiar candidatos ou partidos brasileiros mediante doações fragmentadas em criptomoedas, sem que a fiscalização conseguisse detectar a origem externa dos recursos (Gomes, 2022, 856-78).

Incompatibilidade com os princípios da isonomia e da transparência

Além das incompatibilidades específicas com requisitos legais concretos, criptomoedas mostram-se incompatíveis com princípios estruturantes do financiamento democrático: a isonomia entre candidatos e a transparência perante os cidadãos.

Quanto à isonomia, aceitar doações em criptomoedas cria assimetrias em múltiplas dimensões, quais sejam: a) tecnológica: nem todos os candidatos possuem familiaridade técnica, infraestrutura ou assessoria capazes de operacionalizar o recebimento e gestão de criptoativos. Essa assimetria não decorre de méritos individuais dos candidatos, mas de características extrínsecas, violando o princípio da igualdade de oportunidades (Salgado, 2010, 278-301); b) demográfica: o financiamento eleitoral deve ser estruturado de modo a ser acessível à pluralidade da sociedade brasileira, evitando a captura por nichos socioeconômicos restritos. Permitir doações em criptomoedas tende, assim, a privilegiar candidatos cujas plataformas dialogam com esse perfil demográfico específico, em detrimento de candidaturas ancoradas em outros segmentos sociais.

Quanto à transparência, criptomoedas criam opacidade técnica incompatível com o direito do cidadão médio de compreender o financiamento de campanhas. Prestações de contas que incluam doações em criptomoedas tornam-se tecnicamente incompreensíveis para não especialistas.

A transparência democrática não se esgota na disponibilidade formal de informações, mas exige acessibilidade e compreensibilidade para o cidadão comum. Prestações de contas devem ser auditáveis por qualquer cidadão ou organização da sociedade civil; doações em criptomoedas criam dependência de expertise técnica especializada, o que viola o princípio da transparência democrática (Salgado, 2010, 301-23).

Ademais, a verificação da legitimidade de doações em criptomoedas demandaria a contratação, pelo TSE, de empresas especializadas em análise de *blockchain* (Chainalysis, Elliptic). Essas empresas, além de serem privadas e estrangeiras, cobram valores significativos por serviços de análise forense. Criar dependência estrutural de intermediários privados estrangeiros para a auditoria do financiamento eleitoral brasileiro representa comprometimento da soberania nacional e da autonomia da Justiça Eleitoral (Ramos, 2020, 356-78).

Proposta de marco regulatório: vedação presente e possibilidade futura condicionada

Fundamentação normativa e principiológica

A vedação expressa de doações eleitorais em criptomoedas encontra fundamento jurídico múltiplo e sólido. Primeiro fundamento: a competência regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral. O art. 23, §9º, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) estabelece que "o Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para execução deste Código". O art. 105 da Lei nº 9.504/97 reitera que "até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução" (Brasil, 1965; Brasil, 1997).

A própria jurisprudência recente do TSE evidencia que as exigências formais relativas à forma de movimentação de recursos têm fundamento material na necessidade de rastreabilidade e comprovação idônea. No REspEl 0602887–84/RS, a Corte assentou que a mera inobservância dos meios de pagamento previstos na Res.–TSE nº 23.553/2017 não implica, por si só, obrigação de restituição ao Erário, desde que as despesas estejam devidamente comprovadas, afastando, assim, a incidência automática do art. 82, § 1º. Esse entendimento reforça que a flexibilidade formal é admissível apenas quando não há prejuízo à transparência e à fiscalização, o que dificilmente se verifica em doações realizadas por meio de criptoativos, dada a opacidade estrutural que podem apresentar.

Doações eleitorais enquadram-se perfeitamente nessa competência. A Lei nº 9.504/97 estabelece princípios e requisitos gerais (identificação do doador, limites quantitativos e formas de doação), mas não esgota todas as hipóteses possíveis. A omissão legislativa quanto às criptomoedas — tecnologia inexistente quando a lei foi editada — cria espaço normativo que o TSE não apenas pode, mas deve preencher mediante regulamentação específica.

Segundo fundamento: princípio da precaução. Desenvolvido originalmente no direito ambiental, mediante Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), o princípio da precaução estabelece que "quando houver ameaça

de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental". Embora formulado para a proteção ambiental, o princípio tem sido aplicado a outras áreas quando presentes três elementos: riscos significativos, incerteza sobre magnitude desses riscos e gravidade potencial dos danos (Sunstein, 2005, 56-78).

Esses elementos estão presentes na questão das doações em criptomoedas. Riscos significativos foram demonstrados: lavagem de dinheiro, financiamento estrangeiro, burla a limites legais e comprometimento da transparência. Há incerteza quanto à magnitude: não se sabe quantas doações irregulares passariam despercebidas, nem qual volume de recursos ilícitos poderia ser canalizado. Os danos potenciais são graves: comprometimento da integridade do processo democrático, erosão da confiança pública nas eleições e captura do processo político por interesses ocultos. Nesse contexto, a precaução recomenda vedação preventiva até que as incertezas sejam dirimidas e mecanismos efetivos de controle sejam desenvolvidos (Sunstein, 2005, 78-102).

Terceiro fundamento: incompatibilidades estruturais demonstradas. Conforme análise desenvolvida no capítulo anterior, criptomoedas são estruturalmente incompatíveis com requisitos essenciais do financiamento eleitoral: identificação completa do doador, rastreabilidade dos recursos, limites quantitativos e vedação de recursos estrangeiros. Essas incompatibilidades não são deficiências pontuais superáveis mediante ajustes normativos marginais, mas decorrem da própria arquitetura técnica das criptomoedas. A vedação, portanto, não constitui resistência irracional à inovação, mas reconhecimento honesto de uma incompatibilidade estrutural.

Quarto fundamento: proteção da integridade democrática. O financiamento eleitoral não é um mercado comum sujeito a lógicas de eficiência ou inovação disruptiva, mas uma instituição fundamental da democracia. A Constituição Federal estabelece como objetivo fundamental da República "construir uma sociedade livre, justa e solidária" (art. 3º, I) e consagra como princípio das relações internacionais a "prevalência dos direitos humanos" (art. 4º, II). A democracia constitui pressuposto para realização desses objetivos. Proteger a integridade do processo democrático justifica restrições a

modalidades de doação que criam riscos sistêmicos (Barroso, 2012, 32-54).

Análise de proporcionalidade da vedação proposta

A vedação de doações em criptomoedas, por constituir restrição a direito (participação política via financiamento de campanhas), deve submeter-se ao teste de proporcionalidade em suas três dimensões: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Quanto à adequação, pergunta-se: a medida é adequada a fim de proteger a integridade eleitoral? A resposta é afirmativa. A vedação elimina riscos identificados: impossibilidade de identificação completa do doador, irrastreabilidade da origem dos recursos, burla a limites legais e financiamento estrangeiro. Se não há doações em criptomoedas, tais riscos deixam de existir. A adequação é, portanto, evidente (Barroso, 2012, 54-76).

Quanto à necessidade: existe medida alternativa menos restritiva que alcance o mesmo resultado? Argumenta-se, por vezes, que a regulamentação permissiva condicionada (como nos EUA) seria alternativa menos restritiva. A réplica é dupla. Primeiro, conforme demonstrado na análise comparada, o modelo permissivo demanda pressupostos institucionais que o Brasil ainda não possui: regulação consolidada de *exchanges*, capacidade técnica de fiscalização e cultura de *compliance*. Implementar esses pressupostos demandaria anos. Segundo, mesmo quando tais pressupostos estão presentes, o modelo permissivo enfrenta dificuldades práticas de *enforcement* documentadas internacionalmente. A vedação temporária, até que pressupostos sejam satisfeitos, constitui medida necessária (Sunstein; Vermeule, 2003, 920-51).

Quanto à proporcionalidade em sentido estrito: os benefícios da medida superam os custos? A análise custo-benefício é essencial. Os custos da vedação são: restrição a uma modalidade específica de doação (eleitores que possuem exclusivamente criptomoedas ficam impedidos de doar, embora possam convertê-las em reais e doar por meios tradicionais); possível percepção de atraso tecnológico (Brasil seria visto como resistente à inovação); e manutenção do *status quo* operacional (sem oportunidade de experimentar eventuais benefícios das criptomoedas, se existentes).

Os benefícios da vedação são: proteção da integridade eleitoral contra riscos sistêmicos de lavagem de dinheiro, financiamento estrangeiro e burla a limites legais; manutenção da transparência e da rastreabilidade que caracterizam o sistema atual; prevenção de assimetrias entre candidatos mais familiarizados com tecnologia e candidatos tradicionais; preservação da isonomia entre doadores de diferentes perfis demográficos; e evitação de dependência de intermediários privados estrangeiros para auditoria de financiamento eleitoral.

A ponderação é inequívoca: os benefícios superam amplamente os custos. Os custos são limitados e concentrados (restrição a modalidade específica de doação que ainda não é utilizada de forma significativa); os benefícios são difusos e fundamentais (proteção da democracia). Ademais, a vedação não é absoluta nem definitiva, mas temporária e revisável: quando os pressupostos institucionais forem satisfeitos, o TSE pode revogá-la mediante nova resolução (Barroso, 2012, 76-98).

Proposta prospectiva: requisitos para permissão futura condicionada

A inserção de cláusula de revisão constitui medida adequada, pois estabelece que o TSE revisará a vedação em quatro anos, podendo modificá-la ou revogá-la mediante o cumprimento de condições específicas. Essa arquitetura normativa reconhece que a incompatibilidade atual entre criptomoedas e financiamento democrático não é necessariamente permanente, mas conjuntural, decorrente da combinação entre características técnicas dos criptoativos e ausência de pressupostos institucionais adequados. Desenvolvidos tais pressupostos, eventual permissão futura torna-se concebível (Gomes, 2022, p. 923-945).

Os pressupostos institucionais necessários para viabilizar doações em criptoativos merecem explicitação detalhada.

Primeiro pressuposto: existência de legislação federal específica regulamentando criptoativos. A Lei nº 14.478/2022, originada do Projeto de Lei nº 4.401/2021 e em vigor desde 20 de junho de 2023, estabeleceu regime regulatório abrangente: definições legais claras de ativos virtuais, atribuições de competências ao Banco Central e à CVM, requisitos para prestadores de serviços de ativos virtuais

(VASPs), obrigações de KYC/AML, regras de segregação patrimonial e autorização prévia obrigatória para funcionamento. O Banco Central já regulamentou a autorização e supervisão das VASPs, exigindo licenciamento específico para exchanges, custodiantes e tokenizadoras. Esse marco legal constitui pressuposto já satisfeito, essencial para que eventuais doações em criptoativos possam ser fiscalizadas adequadamente (Brasil, 2022).

Segundo pressuposto: implementação de moeda digital de banco central (CBDC). *Central Bank Digital Currency* (CBDC) é a versão digital da moeda oficial de um país, emitida e controlada diretamente pelo banco central, diferindo fundamentalmente de criptomoedas descentralizadas por ser centralizada, regulada e garantida pelo Estado. O Banco Central do Brasil desenvolveu, entre 2020 e 2025, as duas primeiras fases piloto do Drex, CBDC brasileira baseada no real, mas, em novembro de 2025, decidiu desligar a plataforma *blockchain* utilizada devido aos custos elevados de manutenção e às dificuldades técnicas na resolução de problemas de segurança (Shinohara; Bomfim, 2025). O BC anunciou que reavaliará a arquitetura tecnológica do projeto, sem prazo definido para lançamento operacional. CBDCs permitiriam rastreabilidade integral das transações pelas autoridades e poderiam incorporar *smart contracts* com regras de *compliance* automatizadas. Doações realizadas em CBDC, após conversão de criptomoedas, ofereceriam rastreabilidade equivalente à de transferências bancárias tradicionais. Este pressuposto, portanto, permanece insatisfeito e com perspectiva incerta. O desligamento do Drex abriu caminho para expansão de *stablecoins* privadas lastreadas em real, que poderiam, em tese, servir como alternativa intermediária para conversão de criptoativos em meio fiscalizável (Shinohara; Bomfim, 2025).

Terceiro pressuposto: desenvolvimento de capacidade técnica institucional pelo TSE. A Justiça Eleitoral necessita desenvolver expertise em análise de blockchain, rastreamento de criptoativos e identificação de técnicas de ofuscação. Isso demanda: capacitação de servidores mediante cursos especializados; contratação ou formação de peritos em tecnologia *blockchain*, aquisição de ferramentas forenses (como licenças de software de empresas como Chainalysis); e estabelecimento de parcerias com universidades e centros de pesquisa para o desenvolvimento de conhecimento técnico (Zilio, 2022, p. 678-701).

Quarto pressuposto: criação de sistema integrado SPCE-VASPs. Para que a fiscalização seja efetiva, o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais deve integrar-se automaticamente com exchanges de criptomoedas reguladas pelo Banco Central. Quando uma doação em criptoativo fosse realizada, a VASP reportaria automaticamente ao TSE: identificação completa do doador (conforme KYC), valor da doação em reais (conforme a cotação do momento), endereço blockchain de origem e *hash* da transação. Essa integração, similar ao sistema DeCripto implementado pela Receita Federal a partir de 2026, viabilizaria fiscalização em tempo real.

Satisfeitos cumulativamente esses pressupostos, eventual permissão de doações em criptoativos deveria sujeitar-se a requisitos técnico-jurídicos rigorosos: limitação a criptoativos regulamentados (excluídas privacy coins); intermediação obrigatória por VASP autorizado e supervisionado pelo Banco Central; protocolo KYC reforçado (padrão GAFI); conversão automática e imediata para Real Digital; limite máximo de R$ 1.000,00 por doação em criptoativos; registro automático no SPCE; auditoria de blockchain contratada pelo TSE; e vedação absoluta ao uso de *privacy coins* e de mixers/tumblers (GAFI, 2021, p. 89-112).

Considerações finais

A investigação desenvolvida demonstrou, mediante análise sistemática e rigorosa, que as criptomoedas, em sua configuração tecnológica atual e no contexto institucional brasileiro, são estruturalmente incompatíveis com os princípios constitucionais e os requisitos legais que fundamentam o regime democrático de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

A caracterização técnico-jurídica das criptomoedas revelou características essenciais — pseudonimato, descentralização, volatilidade e transnacionalidade — que, embora tecnicamente sofisticadas e potencialmente valiosas em outros contextos, são incompatíveis com as exigências específicas do financiamento eleitoral democrático.

A análise comparada evidenciou que países que autorizaram doações em criptomoedas — Estados Unidos, Reino Unido, Canadá — possuem pressupostos institucionais que o Brasil atualmente não reúne: regulação consolidada de *exchanges*, capacidade técnica

de fiscalização, cultura de *compliance* e sistemas integrados entre autoridades eleitorais e prestadores de serviços de criptoativos. Mesmo nesses países, a experiência prática demonstra dificuldades de *enforcement* e casos documentados de violações não detectadas tempestivamente.

O pseudonimato das *blockchains* e a possibilidade de auto-custódia (*self-custody*, por meio de *wallets* próprias) tornam impossível garantir identificação completa do doador em todas as circunstâncias, violando art. 23, §1º, da Lei 9.504/97.

Técnicas de ofuscação — como *mixers*, DEXs, *cross-chain bridges* —, bem como a utilização de *privacy coins,* frustram a rastreabilidade da origem dos recursos, criando vulnerabilidade à lavagem de dinheiro.

A volatilidade extrema dos criptoativos, aliada à facilidade de burla mediante utilização de múltiplas *wallet*s, inviabiliza a aplicação consistente do limite de 10% da renda do doador.

A transnacionalidade das criptomoedas e a impossibilidade prática de verificação da nacionalidade do doador comprometem a efetividade da vedação ao financiamento estrangeiro.

Além disso, a opacidade técnica desses instrumentos para o cidadão comum, bem como a necessidade de dependência de empresas privadas estrangeiras para auditoria especializada, comprometem os princípios da transparência e da soberania.

A proposta regulatória apresentada – vedação expressa por meio de resolução do Tribunal Superior Eleitoral no curto prazo, acompanhada de cláusula de revisão condicionada à satisfação de pressupostos institucionais específicos – oferece resposta normativa equilibrada e tecnicamente defensável.

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de fundamento normativo sólido para tal vedação: a competência regulamentar do TSE (art. 23, §9º, Código Eleitoral; art. 105, Lei 9.504/97), o princípio da precaução, as incompatibilidades estruturais demonstradas e a prioridade constitucional de proteção da integridade democrática.

A vedação temporária de doações eleitorais em criptomoedas não configura resistência reacionária à inovação nem incompreensão das potencialidades da tecnologia blockchain. Constitui, antes, exercício de responsabilidade democrática: o reconhecimento honesto de que determinadas inovações, em determinados

contextos institucionais, podem representar riscos inaceitáveis a bens jurídicos fundamentais.

Quando os pressupostos necessários estiverem satisfeitos — legislação consolidada, capacidade de fiscalização desenvolvida e expertise institucional acumulada —, então, e somente então, o debate sobre permissão controlada poderá ser retomado com fundamentos sólidos.

REFERÊNCIAS

ANTONOPOULOS, A. M. (2017). *Mastering Bitcoin: unlocking digital cryptocurrencies*. 2. ed. Sebastopol: O'Reilly Media.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2024). *Real Digital: diretrizes gerais*. **Brasília: BCB. Disponível em: https://www.bcb.gov.br. Acesso em: 15 dez. 2024.**

BARROSO, L. R. (2012). Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Synthesis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 23-32.

BONNEAU, J. et al. (2015). *SoK: research perspectives and challenges for bitcoin and cryptocurrencies*. In: IEEE SYMPOSIUM ON SECURITY AND PRIVACY, 2015, San Jose. Proceedings [...]. San Jose: IEEE, 104-21.

BRASIL. Banco Central do Brasil. (2017). *Comunicado nº 31.379, de 16 de novembro de 2017. Alerta sobre os riscos decorrentes de operações de guarda e negociação das denominadas moedas virtuais*. Brasília: BCB.

BRASIL. Câmara dos Deputados. (2021). *Projeto de Lei nº 4.401, de 2021. Dispõe sobre ativos virtuais e sobre as pessoas jurídicas que exerçam as atividades de intermediação, custódia, gestão ou representação de qualquer forma de ativo virtual*. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. (2018). *Ofício-Circular CVM/SIN nº 1/2018. Esclarecimentos sobre ofertas públicas de criptoativos*. **Rio de Janeiro: CVM.**

BRASIL. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União, Brasília*, 19 jul. 1965.

BRASIL. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 out. 1997.

BRASIL. (2017). Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504 e 9.096 para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 out. 2017.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. (2019). *Instrução Normativa RFB nº 1.888, de 3 de maio de 2019*. Institui e disciplina a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos. Brasília: RFB.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2015). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF.* **Relator: Min. Luiz Fux. Brasília,** DF, 17 set. 2015. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2015-09-17;4650-4136819. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2023a). Prestação de Contas do Partido Político nº 0600337-96.2021.6.00.0000. Relator: Min. Carlos Horbach. Brasília, DF, 18 maio de 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Tomo 131.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2023b). Recurso Especial Eleitoral nº 0600958-41.2019.6.26.0000. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 20 out. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Tomo 214.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2022). Recurso Especial Eleitoral nº 0602887-84.2018.6.21.0000, RS. Rel. Min. Edson Fachin. Julgado em 17 fev. 2022. Diário da Justiça Eletrônico.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2019). Resolução TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e candidatas e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília: TSE.

BRIFFAULT, R. (2015). The uncertain future of the corporate contribution ban. *Valparaiso University Law Review*, Valparaiso, v. 49, n. 2, 397-452.

ELECTIONS CANADA. (2018). Interpretation Note 2018-10: Cryptocurrencies. Ottawa: Elections Canada. Disponível em: https://www.elections.ca. Acesso em: 15 dez. 2024.

FEDERAL ELECTION COMMISSION. (2014). Advisory Opinion 2014-02 (Make Your Laws PAC). Washington, DC: FEC.

GOMES, J. J. (2022). D*ireito eleitoral*. 18. ed. São Paulo: Atlas.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). (2021). G*uidance for a risk-based approach: virtual assets and virtual asset service providers***. Paris: FATF/OECD.**

MEIKLEJOHN, S. et al. (2013). *A fistful of bitcoins: characterizing payments among men with no names*. In: ACM CONFERENCE ON INTERNET MEASUREMENT, 2013, Barcelona. Proceedings [...]. New York: ACM, 127-42.

NAKAMOTO, S. (2008). *Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system*. [S.l.: s.n.]. Disponível em: https://bitcoin.org/bitcoin.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

REID, F.; HARRIGAN, M. (2013). *An analysis of anonymity in the bitcoin system*. In: IEEE SECURITY & PRIVACY WORKSHOPS, 2013, San Francisco. Proceedings [...]. Washington, DC: IEEE Computer Society, 197-234.

SALGADO, E. D. (2010). Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

SHINOHARA, Gabriel; BOMFIM, Ricardo. BC decide desligar plataforma do Drex e abre caminho para 'stablecoins'. *Valor Econômico*, Brasília/São Paulo, 4 nov. 2025. Disponível em: https://valor.globo.com/financas/criptomoedas/noticia/2025/11/04/banco-central-decide-desligar-plataforma-do-drex.ghtml. Acesso em: 6 fev. 2026.

SPECK, B. W. (2016). *Financiamento de campanhas eleitorais*. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 145-278.

SUNSTEIN, C. R. (2005). *Laws of fear: beyond the precautionary principle*. Cambridge: Cambridge University Press.

SUNSTEIN, C. R.; VERMEULE, A. (2003). Interpretation and institutions. *Michigan Law Review*, Ann Arbor, v. 101, n. 4, 885-951.

ULRICH, F. (2014). *Bitcoin: a moeda na era digital*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.

UNIÃO EUROPEIA. (2023). Regulamento (UE) 2023/1114 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo aos mercados de criptoativos (MiCA). Jornal Oficial da União Europeia, L 150, 9 jun. 2023.

UNITED KINGDOM. Electoral Commission. (2018). *Crypto-assets and political donations: guidance for political parties***. London: Electoral Commission.**

ZILIO, R. L. (2022). *Direito eleitoral*. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico.