

## Artigos

# Herança vacante: discussões sobre a capacidade sucessória do Município

# Vacant inheritance: debates on the succession capacity of the Municipality

CLEVERSON MARTINS NOLACIO DE OLIVEIRA\*

**Resumo:** A herança jacente ocorre quando não há herdeiros conhecidos no momento da sucessão, cuja ausência será confirmada com a declaração de vacância, passando a se falar, então, em herança vacante. A partir disso, discute-se a qualidade de herdeira da Fazenda Pública, sobretudo do Município, enquanto sucessora dos bens do falecido, bem como a aplicação do princípio da *saisine*. Analise-se a eventual necessidade de critérios sucessórios

---

\* Procurador do Município de Osasco. Professor Universitário. Doutorando e Mestre em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito – FADISP. Especialista em Direito Civil pelas Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU. Graduado em Direito pela Universidade Paulista – UNIP.

mais precisos para estabelecer qual ente público herdará, a depender da natureza dos bens envolvidos, bem como para determinar qual seria a melhor destinação para a herança vacante, após ingressar no patrimônio público.

**Palavras-chave:** Herança jacente. Herança vacante. Princípio da *saisine*.

**Abstract:** Jacente inheritance arises when no heirs are identified at the time of succession, and this absence is confirmed through a declaration of vacancy, giving rise to what is termed vacant inheritance. In this context, there is debate over the status of the Public Treasury, particularly the Municipality, as an heir, specifically regarding its role as the successor to the deceased's assets. Moreover, the application of the principle of *saisine* is examined. This raises questions about the need for more precise succession criteria to determine which public entity should inherit, depending on the nature of the assets involved, and how best to allocate the vacant inheritance once it is incorporated into public property.

**Keywords:** *Jacente* inheritance. *Vacante* inheritance. Principle of *saisine*.

*Enviado em 12 de fevereiro de 2025 e  
aceito em 26 de dezembro de 2025.*

## 1. Introdução

O direito à herança ocupa posição central no ordenamento jurídico brasileiro, sendo consagrado como garantia fundamental pela Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXX. Esse direito não apenas reflete o princípio da propriedade privada, como também desempenha um papel essencial na organização patrimonial, assegurando a transmissão de bens e obrigações do falecido aos seus sucessores.

Dentro do Direito das Sucessões, destacam-se dois modelos principais: a sucessão legítima, regida pela ordem de vocação hereditária estabelecida em lei, e a sucessão testamentária, que reflete a autonomia do testador. Ambas as modalidades se sustentam no princípio da continuidade das relações jurídicas e econômicas após a morte, ancorado no princípio da *saisine*, que promove a transferência automática da herança no momento da abertura da sucessão.

Entretanto, nos casos em que não há herdeiros conhecidos ou aptos a suceder o falecido, surgem as figuras da herança jacente e da herança vacante, ambas regidas por normas materiais do Código Civil e procedimentais do Código de Processo Civil. A herança jacente configura um estado transitório, no qual os herdeiros, até então desconhecidos, não se habilitaram para receber a herança. Por sua vez, a herança vacante representa a consolidação dessa ausência de herdeiros, culminando na transferência do patrimônio ao Município, Distrito Federal ou, excepcionalmente, à União.

O presente artigo aprofunda-se nos conceitos, natureza jurídica, procedimentos e implicações da herança jacente e vacante, com ênfase em dois aspectos essenciais: a existência da capacidade sucessória do Município, que lhe confere a qualidade de herdeiro e a aplicabilidade do princípio da *saisine* na sucessão legítima envolvendo o poder público.

Além disso, investiga quais seriam as possibilidades em relação à destinação dos bens transferidos à Fazenda Pública, considerando tanto a ausência de regulamentação explícita quanto os reflexos práticos e sociais dessa transmissão. Analisa, por fim, as alternativas existentes para conferir melhor destinação aos bens recebidos por força da herança jacente e vacante, desde a ampla discricionariedade da Administração Pública até a sua vinculação, por meio de lei, a uma determinação prévia sobre a maneira como tais bens devem ser utilizados e destinados.

## **2. Sucessão legítima, princípio da *saisine* e a ordem de vocação hereditária**

O direito de herança é um direito fundamental, previsto no artigo 5º, XXX, da Constituição Federal e que, ao mesmo tempo, revela-se como um reflexo do direito de propriedade, uma vez que garante a transferência do patrimônio do falecido aos seus herdeiros, na forma da lei (Moraes, 2021, p. 234). Entretanto, se por um lado a ordem constitucional não permite que leis infraconstitucionais suprimam o direito à herança, sob pena de inconstitucionalidade material, por outro, não há impedimento para que a lei disponha sobre os pressupostos à existência de eventual direito sucessório.

Nessa seara, o direito das sucessões consiste no conjunto de regras que disciplinam a transmissão do patrimônio de alguém, em razão da sua morte, para seus herdeiros, seja por força de lei e/ou testamento. Desse modo, quando do falecimento de um indivíduo, seus herdeiros assumem sua posição nas relações jurídicas e econômicas que este firmara em vida, de tal sorte que a herança abrange não apenas os bens deixados, como também eventuais obrigações que estejam pendentes, nos limites do patrimônio transferido (Madaleno, 2020, p. 3).

Ocorre que, em termos doutrinários, levando-se em consideração a origem jurídica do direito sucessório, a sucessão subdivide-se em sucessão testamentária e sucessão legítima. Ter-se-á a sucessão testamentária quando o herdeiro ou legatário for instituído por testamento ou ato de disposição de última vontade, enquanto a sucessão legítima ou *ab intestato* terá lugar nos casos em que não houver testamento ou, havendo-o, seja reconhecida sua nulidade, caducidade ou rompimento (Diniz, 2024, p. 13).

Uma vez entendido que os direitos e as obrigações do *de cuius* passarão aos seus herdeiros, sejam eles legítimos ou testamentários, há, então, de se perquirir em qual momento a herança está efetivamente transferida.

Nos termos do artigo 1.784 do Código Civil, o marco temporal dessa transmissão será a abertura da sucessão, considerada esta o próprio evento do falecimento – ou seja, com a morte, transmite-se, desde logo, a herança aos herdeiros legítimos e testamentários, por força do princípio da *saisine*. Esse princípio do Direito francês, de acordo com Madaleno (2020, p. 2), estabelece que a posse da herança é automaticamente transferida aos herdeiros tão logo haja o óbito do falecido, independentemente da existência de qualquer procedimento de inventário e de detenção ou apreensão real da coisa.

Ademais, Lôbo (2023, p. 26) defende a aplicação de uma *saisine* plena, pela qual transmite-se aos herdeiros não só a posse, como também a propriedade, dispensando qualquer ato de registro público ou tradição da coisa. Sob esse olhar, desde a abertura da sucessão, os herdeiros já possuem legitimidade para propor tanto ações possessórias quanto ações de natureza petitória em face de terceiros, para proteger os bens que compõem a herança.

O princípio da *saisine* é originário da tradição jurídica dos povos germânicos e difere do modelo adotado pelo Direito romano,

pois, de acordo com este último, enquanto não houver aceitação do sucessor, a herança permanecerá jacente (Lôbo, 2023, p. 24). No caso do Direito brasileiro, a sistemática adotada pelo Código Civil não permite afirmar que a herança ficará vaga até que haja a aceitação. Portanto, numa evidência lógica da adoção da *saisine* no Brasil, ainda que os herdeiros não sejam conhecidos, a transferência da herança ocorre por força de lei.

A aplicação do princípio da *saisine* possui efeitos práticos relevantes, muito embora aparente tenha cunho eminentemente teórico. Para ilustrar, pode-se relatar o caso de um julgamento, pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, de um recurso de apelação cível (Processo nº 0006453-28.2013.8.26.0625) em que o autor buscava a reforma da sentença de improcedência, proferida nos autos de uma ação de adjudicação compulsória. Na demanda, o autor figurava como cessionário em uma escritura pública de cessão de direitos hereditários, por meio da qual o então herdeiro cedia-lhe sua quota parte na herança. Ocorre que o cedente faleceu antes de concluir-se o inventário e não pôde outorgar-lhe a escritura pública definitiva para transferir o seu quinhão, relativo a um imóvel.

Invocando o princípio da *saisine*, o Tribunal confirmou a impossibilidade jurídica do pedido de adjudicação compulsória, uma vez que, com o óbito do cedente, todo o seu patrimônio – inclusive o direito sucessório sobre o imóvel objeto da primeira herança – já havia sido transferido automaticamente aos seus herdeiros. Nesse ponto, ressalte-se que, enquanto não for feita a partilha, a herança tem natureza de bem imóvel, por expressa disposição legal (artigo 80 do Código Civil), além de ser considerada um todo unitário e de caráter indivisível, ainda que vários sejam os herdeiros.

Consequentemente, caberia ao autor ter proposto a abertura do inventário judicial do cedente falecido, na qualidade de credor, conforme permitem o artigo 616, V, e artigo 642, ambos do Código de

Processo Civil. Nesta ação, para evitar que fosse desrespeitado o princípio da continuidade registral previsto no artigo 195 da Lei nº 6.015/1973, o cessionário se habilitaria nos autos, demonstrando seu direito a uma parte do imóvel, em razão da cessão de direitos hereditários. A seguir, com o respectivo formal de partilha em mãos, lograria êxito na transferência da fração ideal do domínio para si.

A partir dessas premissas, assentado o entendimento de que a transmissão da herança ocorre automaticamente com a morte, indaga-se agora para quem os direitos e obrigações do *de cuius* devem ser direcionados. Em princípio, insta ressaltar que a capacidade sucessória passiva pressupõe que o legitimado a suceder seja nascido ou ao menos concebido na época da abertura da sucessão, conforme dispõe o artigo 1.798 do Código Civil. Para Stolze e Pamplona Filho (2024, p. 93), trata-se de uma legitimidade assentada no direito material e aplicável, em regra, tanto na sucessão legítima quanto na sucessão testamentária.

Em se tratando da sucessão legítima, há de se observar a ordem de vocação hereditária estabelecida no artigo 1.829 do Código Civil, que consiste no *chamamento de pessoa legitimada a suceder nos bens do falecido* (OLIVEIRA, 2010, p. 70). A norma, neste caso, distinguiu os sucessores em classes, sendo a primeira composta pelos descendentes, cônjuge e companheiro – vide Recursos Extraordinários nºs 646.721 e 878.694; a segunda pelos ascendentes e o cônjuge e companheiro; a terceira pelo cônjuge e companheiro, exclusivamente; e a quarta pelos parentes colaterais, até o quarto grau (Tartuce, 2024, p. 149).

Nota-se, portanto, que a sucessão legítima tem como fundamento a existência de laços familiares, fazendo com as disposições legais estruturem a ordem de vocação hereditária conforme os vínculos parentais e conjugais mantidos pelo falecido (Tepedino; Nevares; Meireles, 2024, p. 61). De fato, as relações

familiares são tão relevantes para a fixação dos critérios na sucessão legítima que a lei civil confere mais proteção aos herdeiros de primeira e segunda classe. Assim, o Código Civil, em seu artigo 1.845, dispõe que os descendentes, ascendentes e o cônjuge/companheiro são herdeiros necessários e, quando existirem, o testador somente poderá dispor de metade da herança, sob pena de nulidade daquilo que exceder à parte disponível.

Contudo, em situações em que não se tem conhecimento acerca da existência de herdeiros, sejam legítimos ou testamentários, a quem serão destinados os bens deixados pelo falecido? Conquanto o Código Civil, em seu artigo 1.822, nos dê a resposta, indicando a possibilidade de o Município arrecadar a herança, alguns pontos merecem reflexões mais aprofundadas, sobretudo em relação à capacidade sucessória do ente público, à responsabilidade pelas obrigações deixadas pelo *de cuius* e, também, ao questionamento sobre a destinação dos bens, após sua incorporação ao patrimônio público municipal.

### **3. Herança jacente e a capacidade sucessória do município**

#### **3.1. Herança jacente: conceito, natureza jurídica e procedimento**

Tem-se a herança jacente quando os seus sucessores ainda não são conhecidos, de tal sorte que a jacência tende a ser uma fase temporária, com a expectativa de que surjam os herdeiros legítimos ou necessários para receberem o patrimônio deixado pelo *de cuius* (Oliveira, 2020, p. 160). A *ratio legis*, portanto, é a de que os sucessores recebem a herança, visto que o artigo 1.819 do Código Civil dispõe que, caso alguém faleça sem deixar testamento nem herdeiro legítimo notoriamente conhecido, os bens da herança serão arrecadados e ficarão sob a custódia de um curador, até que sejam

entregues a um sucessor devidamente habilitado. Caso este não os reclame, a jacência perdurará até a declaração de vacância.

Nos dizeres de Stolze e Pamplona Filho (2024, p. 144), *a herança literalmente “jaz” enquanto não se apresentam herdeiros para reclamá-la*, enquanto não se tenha conhecimento sobre o seu novo titular. Contudo, deve-se atentar ao fato de que os bens do falecido não podem ser considerados exatamente vagos, uma vez que, por força do princípio da *saisine*, já houve a transmissão da herança aos sucessores, ainda que estes sejam desconhecidos. Nesse contexto, Miranda (1984, p. 16) explica que "*a herança não jaz sem dono, de jeito que o conceito de herança jacente mudou*", afinal, a herança pertence a alguém, apenas não se sabe ainda quem são os destinatários dos bens deixados pelo falecido.

A definição da natureza jurídica da figura da herança jacente também rende discussões no campo doutrinário, já que podem pairar dúvidas sobre o seu enquadramento como pessoa jurídica ou como uma massa de bens dotada de personalidade. Sem dúvidas, mostra-se frágil a afirmação de que a herança jacente é uma pessoa jurídica, tendo em vista que o rol taxativo previsto no *caput* do artigo 44, do Código Civil não a inclui como tal. Além disso, sua existência não é duradoura e o seu nascimento não decorre da *affectio societatis* ou da vontade dos herdeiros (Madaleno, 2020, p. 221).

Por outro lado, tem sido bastante acolhida na doutrina a tese de que se trata de uma massa ou acervo de bens. Nesse sentido, Oliveira e Amorim (2020, p. 161) sustentam que, *enquanto jacente, a herança é um patrimônio especial, ou seja, o acervo dos bens arrecadados, sob fiscalização de um curador nomeado pela autoridade judiciária*. Corroborando o mesmo entendimento, Diniz (2024, p. 98) defende que a herança jacente é um patrimônio sem personalidade jurídica que pode atuar em juízo como autor ou réu. A corrente doutrinária, que defende a ideia de que estamos diante de uma

massa patrimonial despessoalizada, mas com capacidade processual, ganhou ainda mais força em razão da previsão contida no artigo 75, VI, do Código de Processo Civil, segundo a qual a herança jacente será representada em juízo, ativa e passivamente por um curador.

Outra característica importante na herança jacente é a de que o seu estudo deve ser interdisciplinar, considerando que, além das disposições de direito material contidas no Código Civil, há de se levar em conta, necessariamente, o procedimento especial e específico regulado pelos artigos 738 a 743 do Código de Processo Civil (Stolze; Pamplona Filho, 2024, p. 143). Portanto, há a necessidade de analisar o procedimento processual e como as regras procedimentais podem influenciar no direito daqueles que tenham interesse ou não na jacência da herança.

Inicialmente, tão logo tome conhecimento de que existe uma herança cujos herdeiros sejam desconhecidos, o juiz em cuja comarca o falecido tiver domicílio deverá proceder imediatamente à arrecadação dos respectivos bens. Em alguns casos, é comum que o Judiciário tome ciência de tal circunstância por intermédio da autoridade policial local, do Ministério Público, de eventuais credores ou até mesmo por conta da abertura de inventário por indivíduos que se diziam herdeiros, mas que não comprovaram o direito de suceder o falecido. Nessa última hipótese, por economia processual, caberá ao juiz converter, de ofício, o inventário em herança jacente, ante a manifesta prevalência do interesse público, conforme entendimento jurisprudencial dominante.

De mais a mais, em tais casos, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1837129/ES, firmou o entendimento de que o juízo tem o poder-dever de diligenciar para tentar sanar eventual falta de prova inaugural, inclusive cooperando para que se tenha um julgamento de mérito, tendo em vista que tal procedimento

não se sujeita ao princípio da inércia da jurisdição. Desse modo, além de poder iniciar, de ofício, o procedimento da herança jacente, o juiz também deve colaborar com o andamento do feito, determinando, se necessário, a realização de diligências que busquem certificar que, de fato, não há herdeiros conhecidos que poderiam manifestar interesse na herança.

Em seguida, o magistrado deve promover a arrecadação dos bens do falecido e nomear um curador para que proceda à guarda, conservação e administração desses bens até a respectiva entregar ao eventual sucessor ou até que haja a declaração da vacância, conforme dispõe o artigo 739 do Código de Processo Civil. Nessa conjuntura, importante não olvidar que, nos termos do artigo 1.821 do Código Civil, ainda no contexto do não aparecimento de sucessores, eventuais credores terão o direito de requerer o pagamento das dívidas reconhecidas, respeitando-se os limites das forças da herança.

Finalizada a arrecadação dos bens, será publicado edital no site do tribunal a que o juízo processante estiver vinculado, pelo período de três meses, ou no órgão oficial e na imprensa da comarca, por três vezes com intervalos de um mês. Com isso, os possíveis herdeiros terão a possibilidade de habilitar-se nos autos, no prazo de 06 (seis) meses, contados da primeira publicação, conforme determina o artigo 741 do CPC. Por conseguinte, na hipótese de ser reconhecida a qualidade de herdeiro de quem houver requerido sua habilitação nos autos, a herança jacente será imediatamente convertida em inventário (artigo 741, §3º, CPC), já que agora os sucessores não são mais desconhecidos.

Aliás, ainda que os herdeiros, eventualmente, percam o prazo de habilitação previsto no artigo 741 CPC, não há impedimento para que reclamem a herança por meio de ação própria, qual seja, a ação de petição de herança, que tem como objeto o reconhecimento de

direito sucessório a fim de obter a restituição da herança contra quem indevidamente a possua, nos termos do artigo 1.824 do Código Civil. Nesse caso, entretanto, deverá ser observada a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema Repetitivo nº 1.200, segundo a qual o prazo prescricional para a referida ação é de 10 (dez) anos.

Por fim, caso nenhum herdeiro apareça ou se apresente para reclamar os bens do falecido, após o decurso do prazo de 01 (um) ano, contado da primeira publicação do edital convocatório dos possíveis interessados, haverá a declaração de vacância da herança, oficializando-se a transferência do domínio ao Município, conforme inteligência do artigo 1.820 do Código Civil e artigo 743, *caput*, do Código Processual Civil.

As especificidades da declaração de vacância, sobretudo quanto à capacidade sucessória do Município, ao momento em que a herança lhe é transferida e às implicações de algumas teses possíveis de serem propostas, serão abordadas no tópico a seguir.

### **3.2. Declaração de vacância e a capacidade sucessória do Município**

Conforme visto anteriormente, a herança jacente possui caráter transitório, uma vez que o seu objetivo, inicialmente, é o de encontrar os herdeiros legítimos do falecido. Caso estes não se apresentem no prazo previsto no artigo 1.820 do Código Civil, entretanto, a herança será convertida em vacante, por meio de declaração judicial, confirmando-se a transmissão dos bens do *de cujus* ao Município ou ao Distrito Federal, de acordo com a localização dos bens nas respectivas circunscrições (Lôbo, 2023, p. 84).

Desse modo, a declaração de vacância surte diversos efeitos na ordem jurídica, dando-se destaque àquele que confirma a

transferência dos bens ao poder público e, simultaneamente, cessa os poderes do curador nomeado na fase de jacência. Outrossim, ressalte-se que, assim que a herança é declarada vacante, os colaterais do *de cuius* são sumariamente excluídos da sucessão, conforme dispõe o artigo 1.822, parágrafo único, do Código Civil.

Todavia, mesmo com a declaração de vacância e com o trânsito em julgado da respectiva sentença, a propriedade do Município tende a ser resolúvel, uma vez que os herdeiros necessários ainda terão oportunidade de, por meio da ação de petição de herança, reclamar a herança para si, conforme se extrai do artigo 743, § 2º, do CPC. Ademais, muito embora o Código Civil estabeleça que os bens arrecadados passarão ao domínio da Fazenda Pública após o decurso do prazo de cinco anos da abertura da sucessão, os herdeiros terão o prazo prescricional de 10 (dez) anos, contados da data da morte, para proporem a ação de petição de herança afim de fazer valer seu direito sucessório sobre os bens deixados pelo *de cuius*.

Cumpre registrar que, antes do atual Código Civil de 2002, por força do artigo 1.603 do Código Civil de 1916, os bens arrecadados após a finalização da fase de jacência eram destinados aos Estados, ao Distrito Federal ou a União. Esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 8.049/1990 e passou a ter redação que conferia aos Municípios e ao Distrito Federal o direito de receber os bens objeto da herança vacante. Percebe-se, então, que a Fazenda Pública, tanto estadual quanto municipal, chegou a figurar, de maneira expressa, na ordem de vocação hereditária na legislação revogada. O atual Código Civil, porém, não repetiu o mesmo modelo, circunstância que acabou gerando discussão na doutrina acerca da qualidade de herdeiro legítimo do Município, visto que o seu chamamento à sucessão, aparentemente, ficou limitado à seção que trata da herança jacente e vacante.

Assim, a partir da declaração de vacância, surgem alguns questionamentos que merecem ser enfrentados: o Município é considerado herdeiro legítimo e integra a ordem de vocação hereditária? Aplica-se o princípio da *saisine* ao Município?

Nos dias de hoje, tem prevalecido na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que *o poder público não é herdeiro, tanto que não integra a ordem de vocação hereditária (CC 1.829)*. É *mero sucessor, só recolhendo a herança quando inexistem herdeiros* (Dias, 2021, p. 201). Em complemento, Diniz (2024, p. 182) sustenta que a Fazenda Pública não é herdeira, mas, sim, uma sucessora irregular, não sendo-lhe aplicável o princípio da *saisine*. Para a autora, o Município não obtém a posse e a propriedade da herança com a abertura da sucessão, dependendo, para tanto, da sentença que declare a vacância pela ausência de sucessores.

Ao menos por ora, o Superior Tribunal de Justiça tem encampado essa corrente doutrinária em seus julgados, conforme se infere do julgamento do AgRg no REsp nº 1099256/RJ, o qual deixou assentado que o princípio da *saisine* não se aplica ao ente público na sucessão de herança jacente, tendo em vista que o momento da vacância não se confunde com o da abertura da sucessão. Em outras palavras, o tribunal endossa o entendimento de que a herança somente é transmitida ao poder público com a declaração de vacância.

No entanto, há de se fazer algumas reflexões acerca do enquadramento do poder público como herdeiro legítimo. Inicialmente, parece ser frágil o argumento de que o Município não pode ser considerado herdeiro legítimo simplesmente porque não consta no rol do 1.829 do Código Civil, que traz em seu bojo a ordem de vocação hereditária.

Isso porque tal dedução leva em consideração apenas a interpretação gramatical, limitando-se a analisar tão somente o

dispositivo que trata, ainda que expressamente, da ordem de vocação hereditária. Ainda, utiliza-se o critério topográfico para sustentar que, se naquela lista não está, o Município não pode ser considerado herdeiro legítimo.

Ocorre que, nesse caso, a interpretação gramatical deve ser empregada em conjunto a outro método interpretativo, isto é, a interpretação lógico-sistemática, que exige do intérprete a análise do dispositivo normativo sem olvidar do contexto normativo mais amplo do qual faz parte. Dessa forma, é possível realizar o cotejo com outros dispositivos do mesmo diploma legal ou até mesmo de legislação diversa, para que se possa verificar o real sentido da norma (Soares, 2023, p. 45).

Por conseguinte, quanto o poder público não mais conste no rol da ordem de vocação hereditária, o Código Civil não lhe retirou, necessariamente, a qualidade de herdeiro legítimo, tanto que lhe possibilitou receber a herança em última *ratio*, quando não houver nenhum dos demais herdeiros (necessários e legítimos) para recebê-la, conforme estabelece o artigo 1.844 do Código Civil, que está topograficamente situado no capítulo destinado exclusivamente à ordem da vocação hereditária.

Repise-se que, ao destinar a herança jacente não reclamada à Fazenda Pública, a Lei Civil confirma sua qualidade de herdeira. Um indício disso é que, nos termos do artigo 1.822, parágrafo único, do Código Civil, está previsto que os colaterais do *de cuius* são sumariamente excluídos da sucessão assim que a herança é declarada vacante, estabelecendo-se uma preferência da Fazenda que, de certa forma, sobrepuja à própria ordem de vocação hereditária estabelecida no artigo 1.829.

Nessa toada, Lôbo (2023, p. 84) diverge do entendimento majoritário da doutrina e afirma categoricamente que a Fazenda Pública é herdeira legítima, desde a abertura da sucessão, de modo

que a necessidade de declaração da vacância é um procedimento necessário para assegurar que os demais herdeiros à sua frente, até então desconhecidos ou tidos como falecidos, tenham a possibilidade de comparecer para reivindicar a herança, de acordo com a classe que pertencerem.

Destarte, partindo-se da premissa de que a Fazenda Pública é herdeira legítima, o princípio da *saisine* lhe é aplicável, de tal sorte que a herança lhe foi transmitida desde a abertura da sucessão, ainda que a confirmação dessa transferência tenha que passar pela provisoriiedade da jacência. Isso porque a herança jacente, atualmente, não tem mais a denotação de que não existem titulares dos bens deixados pelo falecido, pois, com a alteração do seu conteúdo no Direito brasileiro, agora significa que a herança está em fase de confirmação de que o poder público é o único herdeiro. Nesse sentido, para Miranda (1984, p. 84):

Nem o fato de se desconhecer quem é o herdeiro, nem o de estar ausente o sucessível implica ficar a herança sem transmissão. Só há herança se alguém herda, porque isso resulta do princípio da *saisine*. Se o desconhecido não se apresenta, ou se o que se cria ausente não existia, ou renunciou, há quem seja herdeiro, inclusive, se faltam os sucessíveis parentes, cônjuge e sucessíveis testamentários, a entidade estatal, o Fisco.

Destarte, em que pese entendimento majoritário em sentido diverso, fica claro que, em razão do princípio da *saisine*, a herança também se transfere automaticamente ao Município com a abertura da sucessão, tratando-se o ente, portanto, de herdeiro legítimo, que ocupa a última posição na ordem de vocação hereditária.

De outro giro, definir se o princípio da *saisine* aplica-se ou não à Fazenda Pública na sucessão legítima é uma tarefa extremamente relevante, principalmente se for levada em consideração a

possibilidade de terceiros adquirirem os bens da herança por usucapião.

Assim, como tem prevalecido o entendimento de que os bens da herança somente se transmitem ao poder público com a declaração de vacância, a jurisprudência tem admitido a usucapião de bens do falecido, enquanto não houver a declaração da vacância, conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. HERANÇA JACENTE. USUCAPIÃO. FALTA DE ARGUMENTOS NOVOS, MANTIDA A DECISÃO ANTERIOR. MATÉRIA JÁ PACIFICADA NESTA CORTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83.

I - Não tendo a parte apresentado argumentos novos capazes de alterar o julgamento anterior, deve-se manter a decisão recorrida.

II - O bem integrante de herança jacente só é devolvido ao Estado com a sentença de declaração da vacância, podendo, até ali, ser possuído *ad usucaptionem*. Incidência da Súmula 83/STJ.

Agravo improvido.

(AgRg no Ag n. 1.212.745/RJ, relator Ministro Sidnei Beneti, Terceira Turma, julgado em 19/10/2010, DJe de 3/11/2010.)

Então, a título de exemplo, se um terceiro estiver na posse de um imóvel do de cujus e preencher todos os requisitos de alguma das modalidades de usucapião até a declaração da vacância, o bem não mais será transmitido ao poder público, conquanto já tenha sido iniciado o procedimento da herança jacente. Esse entendimento leva em consideração que a sentença que declara a vacância possui natureza constitutiva, afinal, como os adeptos dessa corrente não concordam com a aplicação do princípio da *saisine* ao poder público, a transferência da herança somente se dá com a sentença judicial.

Por outro lado, aplicando-se o princípio da *saisine* à Fazenda Pública, terceiros estranhos à sucessão não poderiam usucapir nenhum bem que compusesse a herança, uma vez que esta é

transmitida ao poder público desde a data da abertura da sucessão e, em razão disso, aquilo que foi deixado pelo falecido seria considerado bem público, insuscetível de usucapião, nos termos do artigo 183, § 3º, da Constituição Federal. Sendo assim, a sentença que declara a vacância teria natureza meramente declaratória e os seus efeitos retroagiriam desde a data da morte, momento em que se operou a transferência da herança ao Município, Distrito Federal ou à União (no caso de Territórios).

Sem dúvida, além de ser mais lógico com a sistemática adotada pelo Código Civil em relação à transmissão da herança, a aplicação do princípio da *saisine* à Fazenda Pública tende a resguardar o interesse público, já que impedirá a usucapião de bens que já foram transmitidos ao poder público e que, desde então, transmutaram-se para bens públicos, cuja destinação beneficiará a coletividade, ainda que indiretamente.

#### **4. Reflexões sobre a destinação dos bens herdados pelo Município**

Independentemente da corrente doutrinária que se adote, seja pela aplicação ou não do princípio da *saisine* ao poder público, há de se analisar qual critério seria utilizado para definir qual Município receberá os bens não reclamados por nenhum herdeiro. Tais bens seriam herdados pelo Município onde foi o último domicílio do falecido? Ou seria o Município onde o bem estiver situado? Uma vez recebidos os bens pelo Município, qual será sua destinação?

Após o enfrentamento das questões acima, surge também a problemática sobre a destinação dos bens herdados pelo Município. Eles entrariam para o patrimônio particular do ente público ou estariam afetados, automaticamente, ao interesse público? Existe alguma liberdade da Administração Pública quanto à disposição

desses bens? A partir de agora, tentar-se-á responder a tais indagações, apesar da escassez bibliográfica sobre o tema.

Em relação à competência para o procedimento da herança jacente, o Código de Processo Civil, em seu artigo 738, estabelece que caberá ao juízo em cuja comarca o falecido tiver fixado seu domicílio. Essa regra de competência pode levar ao equívoco em afirmar, portanto, que o destinatário dos bens da herança vacante será o Município no qual o *de cuius* tinha domicílio. Numa análise mais detida, entretanto, especialmente do artigo 1.822 do Código Civil, verifica-se que tais bens passarão ao domínio do Município em que os respectivos bens arrecadados estiverem situados.

Desse modo, em uma mesma herança jacente, poderá haver mais de uma Fazenda Municipal herdeira, se for considerada a hipótese de haver bens do falecido em mais de um Município. Sobre essa temática, vale à pena transcrever as reflexões de Oliveira e Amorim (2020, p. 168):

Essa modificação de competências para recebimento da herança vacante tem inspiração de cunho municipalista e valoriza o lugar onde situado o bem. Não se questiona a justeza da destinação. Mas é bem de ver que a sistemática traz inúmeras dificuldades de ordem prática, como se dá na atribuição de bens situados em mais de um município. Seria caso de divisão equitativa dos bens, conforme a sua situação? Ou de outorga do bem ao município onde esteja localizada a sede da propriedade?

A legislação é omissa quanto à regulamentação da possibilidade de existir mais de um Município herdeiro, mas o Código de Processo Civil prevê que, se o juiz constatar a existência de bens em outra comarca, mandará expedir carta precatória para que sejam arrecadados (artigo 740, § 5º, CPC). No entanto, se essa outra comarca também corresponder a outro Município, entende-se que

este poderá habilitar-se nos autos da herança jacente para receber os bens que forem arrecadados em sua circunscrição.

Conquanto o Código Civil estabeleça que a herança jacente caberá ao Município onde os respectivos bens forem arrecadados, tal regra não contempla todas as espécies de bens. Nesse contexto, algumas indagações revelam a omissão legislativa: para qual Município devem ser destinadas as verbas trabalhistas do falecido que morava em uma cidade e trabalhava em outra? Uma quantia depositada em uma conta bancária será destinada ao Município em que se situa a instituição financeira ou àquele em que o *de cuius* mantinha o seu domicílio?

Tais questões não possuem resposta na legislação e a baixa constatação da incidência do instituto da herança jacente não permite que seja formada uma jurisprudência sobre o tema. De todo modo, como tentativa de integrar a norma que deixou de contemplar casos como esses, em havendo dúvida sobre qual dos Municípios envolvidos terá direito de receber a herança, parece mais lógica a aplicação da regra atrelada ao Município do último domicílio do falecido para resolver o impasse.

Registre-se, ainda, que, originariamente, o artigo 1.603 do Código Civil de 1916 estabelecia que os Estados, o Distrito Federal e a União eram os herdeiros legítimos destinatários dos bens arrecadados da herança vacante. Posteriormente, a Lei nº 8.049/1990 alterou a redação do mencionado dispositivo legal, para determinar que, a partir de então, os Estados haviam sido substituídos pelos Municípios.

Em razão da alteração legislativa, por um certo período, houve discussão sobre quem seria o destinatário dos bens da herança vacante, quando o falecimento ocorreria na vigência da redação original do Código Civil de 1916, mas a declaração judicial da vacância somente tivesse acontecido na vigência da Lei nº

8.049/1990. Os Estados tentaram encampar a tese de que deveria prevalecer a lei vigente à época da abertura da sucessão, mas como Superior Tribunal de Justiça já partia do pressuposto de que ao poder público não se aplicava o princípio da *saisine*, firmou-se o entendimento favorável aos Municípios, no sentido de que deveria ser observado o regramento vigente à época da declaração da vacância, momento que há a transferência da herança à Fazenda Pública Municipal (AgRg no REsp 1.099.256/RJ).

Ocorre que, muito antes do advento da Lei nº 8.049/1990, havia ingressado no ordenamento jurídico o Decreto-Lei nº 8.207/1945, que, além de alterar a redação do artigo 1.594 do Código Civil de 1916, também trouxe a seguinte regra autônoma:

Art. 3º Adquirindo o domínio dos bens arrecadados, a União, o Estado a aplicá-los em fundações destinadas ou o Distrito Federal ficam obrigados ao desenvolvimento do ensino universitário, e o Ministério Público respectivo velará por essa aplicação.

Parágrafo único. Observar-se-á o disposto no art. 25 do Código Civil, quando os bens forem insuficientes para a criação de institutos universitários.

Verifica-se que o dispositivo transcreto obrigava os Estados a destinarem os bens arrecadados em herança jacente para as instituições de ensino universitário, na época em que os Estados-membros eram os principais beneficiários da herança que não possuía herdeiros conhecidos. Alguns autores da doutrina civilista, como Dias (2021, p. 704) e Madaleno (2020, p. 230), encampam a ideia de que tal regra persistiria vigente, tendo em vista que não fora explicitamente revogada pela legislação superveniente. A consequência disso é que a obrigação da destinação a instituições de ensino deveria ser respeitada pelos sucessores na herança vacante, não obstante serem estes os Municípios, muitos dos quais não

possuem universidades sob seu domínio ou sequer condições financeiras de implementá-las.

Contudo, a regra que determinava a destinação dos bens às instituições de ensino superior do Estado tornou-se incompatível com o Código Civil de 2002, que acabou revogando tacitamente as disposições do Decreto-Lei nº 8.207/1945. Com efeito, a atual Lei Civil regulamentou toda a matéria referente à herança jacente, mantendo o direcionamento dos bens ao Município, Distrito Federal ou à União – no caso de Territórios – sem impor qualquer destinação específica para os bens advindos de herança jacente. Nesse sentido, Diniz (2024, p. 107) explica que:

Com a modificação da Lei n. 8.049/90, aqueles decretos foram revogados, e pelo atual Código Civil os bens vacantes passam para o domínio dos Municípios ou ao Distrito Federal para a atribuição que entenderem mais pertinente ao interesse público.

Portanto, é possível afirmar que, atualmente, o Município, observado o princípio da legalidade administrativa, tem considerável margem de discricionariedade para empregar a destinação dos bens arrecadados em herança vacante, seja afetando-os ou não, por meio de lei própria ou ato administrativo, ao interesse público. Consequentemente, tais bens poderão integrar tanto o patrimônio privado da Fazenda Municipal, transmutando-se para o status de bens públicos dominiais ou dominicais, quanto o seu patrimônio público, podendo assumir a envergadura de bens públicos de uso comum do povo ou de uso especial.

Nesse ponto, Mairan Júnior (2020) aponta que deveria ser admitida alguma limitação ao direito sucessório do poder público, impondo-lhe a obrigação de destinar a herança vacante a fundos específicos com finalidades previamente definidas por lei, em vez de simplesmente ingressar no patrimônio público, ante a dificuldade de

se realizar o controle e a fiscalização. Em consonância com a ideia do referido autor, o Projeto de Lei nº 1.504/2019 pretende alterar o Código Civil para que os bens da herança vacante sejam destinados a serviços públicos de saúde, educação e assistência. Além disso, caso seja aprovada, a nova regra permitirá que esses bens sejam cedidos a entidades filantrópicas, assistenciais ou educativas que prestem atendimento gratuito à população.

De plano, vislumbra-se a possibilidade de discussões sobre a constitucionalidade do novo regramento proposto, uma vez que tal disposição poderia afetar a liberdade de autogestão do Município, em relação aos seus próprios bens, violando a autonomia do ente federativo, garantida pelo artigo 18, *caput*, da Constituição Federal. Decerto, a solução mais consentânea com a forma federativa do Estado brasileiro seria impor a obrigação de os próprios Municípios legislarem sobre a destinação que darão aos bens que ingressarem em seu patrimônio pela via da arrecadação em herança vacante. Assim, ter-se-á transparência quanto à utilização dos bens herdados, possibilitando maior controle, tanto de órgãos internos quanto externos.

## 5. Conclusão

O direito fundamental à herança permite, sem dúvida, que a propriedade se perpetue pelas várias gerações de uma família, tendo em vista que a ordem de vocação hereditária na sucessão legítima dá preferência àqueles que são mais próximos do falecido. Este é o caso dos herdeiros de primeira classe: descendentes e cônjuge ou companheiro.

Conforme constatado, a transmissão da herança ocorre automaticamente com a abertura da sucessão, por força do princípio da *saisine*, não se exigindo qualquer providência por parte dos herdeiros, como aceitação imediata ou abertura de procedimento de

inventário.

Ocorre que nem sempre os herdeiros são conhecidos ou se apresentam para receber o patrimônio deixado pelo falecido. Nessa circunstância, a herança pode entrar em estado de jacência, aguardando que os herdeiros se habilitem para recolhê-la. Caso isso não ocorra, os bens do *de cuius* poderão ser transferidos ao poder público, na pessoa do Município, Distrito Federal ou União, a depender do caso.

Ante a possibilidade de a Fazenda Pública, sobretudo o Município, receber os bens em razão da morte de alguém, verifica-se que o entendimento doutrinário e jurisprudencial dominante é o de que o poder público é um mero sucessor irregular e, portanto, a ele não se aplicaria o princípio da *saisine*, já que a herança somente lhe seria transferida com a declaração de vacância.

Contudo, a pesquisa também demonstra que relegar a transmissão da herança ao momento da declaração de vacância é incompatível com a própria sistemática do Código Civil, que adota o princípio da *saisine* em sua plenitude. Além do mais, em razão desse princípio, nenhuma herança jaz sem dono, pois sua transmissão de fato acontece, ainda que se desconheçam os herdeiros. Caso, ainda, estes não existam, considera-se transferida a herança ao poder público, desde a abertura da sucessão.

Ademais, o fato de o Município, o Distrito Federal ou a União não constarem expressamente no rol da ordem de vocação hereditária do Código Civil não infirma sua qualidade de herdeiro legítimo. Afinal, o emprego da interpretação lógico-sistemática dos dispositivos normativos da Lei Civil permite enxergar que o Poder Público é convocado para suceder na sucessão legítima, ainda em que em último lugar, sendo que a declaração da vacância é apenas um procedimento necessário para assegurar que os herdeiros de classe anterior não sejam preteridos.

Um sinal, aliás, de que a Fazenda Pública seria mais do que mera sucessora irregular é que há uma ordem de preferência, por assim dizer, na cadeia de transmissão da herança que privilegia o ente público: os colaterais do *de cuius* são sumariamente excluídos da sucessão assim que a herança é declarada vacante, conforme dispõe o artigo 1.822, parágrafo único, do Código Civil.

Entende-se, ainda, que precisam ser revistos os critérios legais para definir qual ente público herdará os bens da herança jacente. Isso porque, a depender da natureza dos bens, se móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, a regra de que serão destinados ao Município do local de onde forem arrecadados poderá ser insuficiente para resolver o impasse.

Outro ponto de destaque é a destinação dos bens herdados pelo poder público. A ausência de uma regulamentação específica sobre como esses bens devem ser utilizados ou incorporados ao patrimônio municipal abre margem para decisões discricionárias, que podem tanto beneficiar a coletividade quanto gerar desafios em relação ao controle e fiscalização na utilização desses bens.

Por fim, a perspectiva de alocar os bens adquiridos a partir da herança vacante para finalidades específicas, como saúde e educação, conforme já proposto em projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional, denota uma tentativa de vincular o uso dos bens a objetivos sociais. No entanto, essa abordagem precisa ser compatibilizada com a autonomia dos entes federativos, principalmente do Município, e com os princípios da legalidade e eficiência administrativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIAS, Maria Berenice. **Manual das sucessões.** 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil brasileiro:** direito das sucessões. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2024, v. 6.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Mário Veiga. **Novo curso de Direito Civil:** direito das sucessões. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024, v.7.

JÚNIOR, Mairan. **Sucessão legítima:** as regras da sucessão legítima, as estruturas familiares contemporâneas e a vontade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

LÔBO, Paulo. **Direito civil:** sucessões. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2023, v.6.

MADALENO, Rolf. **Sucessão legítima.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado:** parte especial. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, v. 55.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais.** 12. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

OLIVEIRA, Euclides de. **Sucessão legítima à luz do novo código civil.** Direito e Humanidades, São Caetano do Sul, Brasil, n. 8, 2010. Disponível em: [https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_direito/article/view/768](https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/view/768).

OLIVEIRA, Euclides de; AMORIM, Sebastião. **Inventário e partilha: teoria e prática.** 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SOARES, Ricardo Mauricio Freire. **Hermenêutica e interpretação jurídica.** 5. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2023.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: direito das sucessões.** 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, v.6.

TEPEDINO, Gustavo; NEVARES, Ana Luiza Maia; MEIRELES, Rose Melo Vencelau. **Fundamentos do Direito Civil: direito das sucessões.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

