



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 98, DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1504, de 2019, do Senador Jayme Campos, que Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, para destinar os bens da herança vacante adquiridos pelos Municípios, Distrito Federal ou União aos serviços de saúde, de educação ou de assistência social.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senador Marcos Rogério  
**RELATOR:** Senadora Professora Dorinha Seabra

27 de novembro de 2024



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

## PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1.504, de 2019, que *altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, para destinar os bens da herança vacante adquiridos pelos Municípios, Distrito Federal ou União aos serviços de saúde, de educação ou de assistência social.*

RELATORA: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

### I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 1.504, de 2019, de autoria do Senador Jayme Campos, para *destinar os bens da herança vacante adquiridos pelos Municípios, Distrito Federal ou União aos serviços de saúde, de educação ou de assistência social.*

A Senadora Juíza Selma havia recebido a relatoria nesta Comissão e havia apresentado parecer favorável com duas emendas. Todavia, não houve deliberação da matéria. Com a saída da Senadora desta Comissão, coube-me a digna relatoria.

Nessa linha, concordarmos com a manifestação da Senadora Juíza Selma e, por isso, tomaremos emprestadas várias de suas observações.

Em suma, a proposição veicula três artigos.



## SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O **art. 2** encerra a cláusula de vigência, estabelecendo *vacatio legis* de 90 dias da publicação.

Os **arts. 1º e 3º** dão o conteúdo da proposição, mediante revogação do parágrafo único do art. 39 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) e alteração dos arts. 28, 37 e 1.822 do mesmo Código.

Em suma, a proposição estabelece que os bens de pessoa que faleceu sem deixar herdeiros deverão, como herança vacante arrecadada pelo município, ser destinados a serviços públicos de saúde, de educação ou de assistência social ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais ou educativos, no interesse do Poder Público.

No caso de venda dos bens, o dinheiro obtido deverá ser empregado em infraestrutura desses serviços públicos, vedada a utilização desses recursos em folha de pessoal.

Aproveita-se ainda para deixar clara a aplicação do regime das heranças jacente e vacante no caso do procedimento de declaração de morte presumida sem declaração de ausência.

Na justificação, relata-se que, até 1990, por força do Decreto-Lei nº 8.207, de 22 de novembro de 1945, havia a obrigatoriedade de os bens arrecadados pelos Estados, Distrito Federal ou União a título de herança vacante serem utilizados em fundações voltadas ao ensino universitário, tudo sob a fiscalização do Ministério Público.

A Lei nº 8.049, de 20 de junho de 1990, alterou o antigo Código Civil (o de 1916) e, assim, revogou implicitamente essa norma anterior ao entregar a herança vacante aos Municípios, de modo que estes passaram a ter liberdade em emprestar a esse patrimônio a destinação que lhes aprouvesse.

O atual Código Civil (o de 2002) manteve essa regra.



## SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

A proposição em pauta nasce para voltar a vincular a utilização dos bens recebidos a título de herança vacante a uma finalidade relevante para a sociedade.

A matéria foi distribuída apenas à presente Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para decisão terminativa.

Foi-nos outorgada a relatoria.

Não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

O projeto não apresenta vício de **regimentalidade**. Com efeito, nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência ou consulta de qualquer comissão, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria afeita ao direito civil.

Os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, por sua vez, são atendidos pelo projeto, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.

No que concerne à **juridicidade**, o projeto se afigura correto, pois se encontra aferida com esteio nos seguintes critérios: *a) adequação* do meio eleito ao alcance dos objetivos vislumbrados; *b) generalidade* normativa, que exige sejam destinatários do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum; *c) inovação* ou *originalidade* da matéria, diante das normas jurídicas em vigor; *d) coercitividade* potencial; e *e) compatibilidade* com os princípios diretores do



## SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica. Todos esses critérios são perfeitamente respeitados no caso concreto.

No que concerne ao **mérito**, a proposição merece aplausos.

De fato, não faz sentido que heranças arrecadadas pelos municípios em razão da falta de herdeiros sejam utilizadas para pagamento de servidores públicos ou para outras despesas vinculadas à manutenção do aparelho administrativo. Essas heranças devem ser revertidas em favor da sociedade por meio de serviços ligados à educação, à saúde e à assistência social. Outras despesas da máquina estatal devem ser custeadas pelas receitas usuais, como as decorrentes de tributos.

A proposição, porém, merece apenas quatro reparos de natureza técnica.

A primeira alteração é evitar a utilização da expressão “concessão de direito real de uso” para especificar a forma pela qual o município poderá permitir que entidades civis utilizem os bens em favor da sociedade. É que, além de a concessão de direito real de uso ser um direito real especificamente voltado para imóveis públicos e ser destinado a apenas alguns fins listados no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, não convém engessar o município no manuseio dos instrumentos contratuais ou de direitos reais que sejam cabíveis para formalizar o empréstimo dos bens.

A segunda objeção deriva da constatação de que não é razoável transmitir a titularidade dos bens obtidos a título de herança vacante para entidades civis que prestem serviços onerosos a particulares. Por exemplo, há inúmeras faculdades particulares que, embora sejam associações e, portanto, não possuam fins lucrativos, cobram elevadíssimas mensalidades dos alunos. É desproporcional permitir que essas entidades sejam beneficiadas com esses bens.

A terceira modificação é a de que o município não pode, antes da aquisição do domínio dos bens, praticar atos de disposição da herança



## SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

vacante, pois ainda não é proprietário. Por essa razão, é preciso ajustar o texto legal nesse sentido.

O quarto ajuste é o de que, entre os bens da herança vacante, pode haver aqueles que não tenham serventia para os serviços de saúde, de educação e de assistência social, mas cuja alienação seja economicamente desaconselhável. Basta pensar em obras de arte de difícil alienação ou em mobiliários que não caibam nos locais em que se prestam serviços de saúde, de educação ou de assistência social. Esses outros bens poderiam, motivadamente, ser empregados em outros fins de interesse público, como, por exemplo, na ampliação do acervo de um museu público com obras de arte.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.504, de 2019, com as seguintes emendas:

#### EMENDA Nº 1 - CCJ

Dê-se a seguinte redação ao § 2º do art. 1.822 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), na forma do art. 1º do PL nº 1.504, de 2019:

“Art. 1º .....

.....  
‘Art. 1.822. ....

§ 1º .....

§ 2º Após a aquisição do domínio pelo ente público, os bens deverão ser destinados à prestação de serviços públicos de saúde, de educação ou de assistência social ou serão cedidos, por ato administrativo, contrato ou direito real, a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais ou educativos e cuja atividade seja necessariamente gratuita.” (NR)



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

**EMENDA Nº 2 - CCJ**

Acrescente-se o seguinte § 4º ao art. 1.822 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), na forma do art. 1º do PL nº 1.504, de 2019:

“Art. 1º .....

.....  
‘Art. 1.822. ....

.....  
§ 4º Os bens cuja alienação seja economicamente impraticável e cujo emprego, na forma do § 2º deste artigo, seja inviável poderão, motivadamente, ser utilizados em outra finalidade de interesse público.” (NR)

Sala da Comissão, de novembro de 2024.

**Senador Davi Alcolumbre, Presidente**

**Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora**



## Relatório de Registro de Presença

### 47ª, Ordinária

#### Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)		
TITULARES		SUPLENTES
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. MARCELO CASTRO
SÉRGIO MORO		2. PROFESSORA DORINHA SEABRA
MARCIO BITTAR	PRESENTE	3. ALAN RICK
EDUARDO BRAGA		4. GIORDANO
RENAN CALHEIROS		5. CID GOMES
JADER BARBALHO		6. VENEZIANO VITAL DO RÉGO
ORIOVISTO GUIMARÃES		7. EFRAIM FILHO
MARCOS DO VAL	PRESENTE	8. IZALCI LUCAS
WEVERTON		9. SORAYA THRONICKE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. ZEQUINHA MARINHO
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	11. JAYME CAMPOS

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)		
TITULARES		SUPLENTES
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. ZENAIDE MAIA
ANGELO CORONEL	PRESENTE	2. IRAJÁ
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO
ELIZIANE GAMA		4. MARA GABRILLI
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. NELSINHO TRAD
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. RANDOLFE RODRIGUES
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO
JORGE KAJURU	PRESENTE	9. ANA PAULA LOBATO

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)		
TITULARES		SUPLENTES
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO
BETO MARTINS	PRESENTE	2. EDUARDO GIRÃO
MAGNO MALTA		3. JORGE SEIF
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. EDUARDO GOMES

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)		
TITULARES		SUPLENTES
CIRO NOGUEIRA		1. TEREZA CRISTINA
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO

#### Não Membros Presentes

LAÉRCIO OLIVEIRA  
WILDER MORAIS  
PAULO PAIM



**Relatório de Registro de Presença**

# Senado Federal - Lista de Votação Nominal - PL 1504/2019 (nos termos do Parecer)

## Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
DAVI ALCOLUMBRE				1. MARCELO CASTRO			
SÉRGIO MORO				2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	X		
MARCIO BITTAR				3. ALAN RICK	X		
EDUARDO BRAGA				4. GIORDANO			
RENAN CALHEIROS				5. CID GOMES			
JADER BARBALHO				6. VENEZIANO VITAL DO RÉGO			
ORIOVISTO GUIMARÃES				7. EFRAIM FILHO	X		
MARCOS DO VAL				8. IZALCI LUCAS	X		
WEVERTON				9. SORAYA THRONICKE			
PLÍNIO VALÉRIO				10. ZEQUINHA MARINHO			
ALESSANDRO VIEIRA	X			11. JAYME CAMPOS	X		
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OMAR AZIZ				1. ZENAIDE MAIA	X		
ANGELO CORONEL	X			2. IRAJÁ			
OTTO ALENCAR				3. VANDERLAN CARDOSO			
ELIZIANE GAMA				4. MARA GABRILLI			
LUCAS BARRETO				5. NELSINHO TRAD			
FABIANO CONTARATO	X			6. RANDOLFE RODRIGUES			
ROGÉRIO CARVALHO	X			7. HUMBERTO COSTA			
AUGUSTA BRITO	X			8. TERESA LEITÃO			
JORGE KAJURU	X			9. ANA PAULA LOBATO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FLÁVIO BOLSONARO	X			1. ROGERIO MARINHO			
BETO MARTINS	X			2. EDUARDO GIRÃO			
MAGNO MALTA				3. JORGE SEIF	X		
MARCOS ROGÉRIO				4. EDUARDO GOMES			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIRO NOGUEIRA				1. TEREZA CRISTINA			
ESPERIDÃO AMIN	X			2. DR. HIRAN	X		
MECIAS DE JESUS				3. HAMILTON MOURÃO	X		

Quórum: TOTAL 19

Votação: TOTAL 18    SIM 18    NÃO 0    ABSTENÇÃO 0

\* Presidente não votou

Senador Marcos Rogério  
Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 27/11/2024

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 1504/2019)**

NA 47<sup>a</sup> REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, SOB A PRESIDÊNCIA DO SENADOR MARCOS ROGÉRIO, A COMISSÃO APROVA O PROJETO E AS EMENDAS N°S 1-CCJ E 2-CCJ, RELATADO PELA SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA.

27 de novembro de 2024

Senador Marcos Rogério

Vice-Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e  
Cidadania