


# CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS COMO FERRAMENTA DE GESTÃO: ESTUDO DE CASO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE – CIDENNF

INTERMUNICIPAL PUBLIC CONSORTIUMS AS A MANAGEMENT TOOL: A CASE STUDY OF THE INTERMUNICIPAL PUBLIC CONSORTIUM FOR THE DEVELOPMENT OF NORTHERN AND NORTHWESTERN RIO DE JANEIRO STATE – CIDENNF


**Juliana Rangel da Silva Primo**

 <https://orcid.org/0009-0005-2457-6500>

**Correspondência:** [jrsprimo@gmail.com](mailto:jrsprimo@gmail.com)

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro: Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

**Edson Terra Azevedo Filho**

 <https://orcid.org/0000-0001-9163-8568>

**Correspondência:** [etaf@uenf.com](mailto:etaf@uenf.com)

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro: Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

**DOI:** 10.12957/cdf.2026.97041

**Recebido em:** 23 fev. 2026 | **Aceito em:** 16 maio 2026

## RESUMO

O presente artigo tem como tema Consórcios Públicos Intermunicipais como Ferramenta de Gestão: Estudo de Caso do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF. A Constituição de 1988 reconhece os municípios como entes federativos, promovendo autonomia e distribuição equilibrada de competências. Nesse contexto, os consórcios públicos intermunicipais foram regulamentados pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007, permitindo cooperação entre municípios para otimização de recursos e melhoria de serviços. Esta pesquisa analisa o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF), formado por 21 municípios. Como problema de pesquisa, questiona-se: quais impactos a implementação do CIDENNF trouxe para os municípios consorciados e como essas mudanças contribuíram para o desenvolvimento regional? O objetivo geral é analisar criticamente a atuação do consórcio desde a gênese, enquanto os objetivos específicos incluem investigar e identificar os desafios e benefícios, avaliar resultados e compreender impactos positivos de tal consórcio. A metodologia utilizada é qualitativa, bibliográfica e documental. Os resultados indicam que o CIDENNF fortalece a cooperação intermunicipal, otimiza recursos, melhora a prestação de serviços e contribui para o desenvolvimento regional integrado.



**Palavras-chave:** federalismo; consórcios públicos intermunicipais; desenvolvimento regional; cooperação intermunicipal; prestação de serviços.

## ABSTRACT

The present article addresses the theme Intermunicipal Public Consortia as a Management Tool: A Case Study of the Intermunicipal Public Consortium for the Development of the North and Northwest of Rio de Janeiro State – CIDENNF. The 1988 Constitution recognizes municipalities as federative entities, promoting autonomy and a balanced distribution of responsibilities. In this context, intermunicipal public consortia were regulated by Law No. 11.107/2005 and Decree No. 6.017/2007, allowing cooperation among municipalities for the optimization of resources and improvement of services. This research analyzes the Intermunicipal Public Consortium for the Development of the North and Northwest of Rio de Janeiro State (CIDENNF), composed of 21 municipalities. The research problem asks: what impacts has the implementation of CIDENNF brought to the member municipalities, and how have these changes contributed to regional development? The general objective is to critically analyze the consortium's performance since its inception, while the specific objectives include investigating and identifying challenges and benefits, assessing results, and understanding the positive impacts of such a consortium. The methodology applied is qualitative, bibliographical, and documentary. The results indicate that CIDENNF strengthens intermunicipal cooperation, optimizes resources, improves service delivery, and contributes to integrated regional development.

**Keywords:** federalism; intermunicipal public consortium; regional development; intermunicipal cooperation; service provision.

## 1 INTRODUÇÃO

Após a promulgação da Lei dos Consórcios, tal modalidade já era utilizada no Brasil, notavelmente na área da saúde e do tratamento de resíduos. Todavia, os consórcios públicos intermunicipais (CPI) então existentes detinham natureza predominantemente administrativa e, quando utilizavam personalidade jurídica, esta era de natureza privada. Com o complemento da lei, os entes federados passaram a contar com maior segurança jurídica para a formalização de tais arranjos, doravante, um direcionamento normativo claro para a implementação da constituição. O ordenamento jurídico também possibilitou que os consórcios adquirissem a forma de autarquia, representando uma entidade de direito público e mantendo coerência com a natureza jurídica dos entes que os constituem. Além disso, o novo marco legal estabeleceu uma estrutura de gestão administrativa mais robusta para as entidades consorciadas (Baldissera, 2015).

Desta maneira, a Lei dos Consórcios constitui um marco decisivo para a utilização desses mecanismos de trabalho conjunto, solidificando um ponto de referência legal que tem corroborado a maior eficiência na aplicação de recursos públicos. A segurança

jurídica assegurada pela legislação possibilitou a multiplicação dessas formas de associação em todo o país, bem como a implementação em distintas áreas de atuação (Baldissera, 2015).

A Constituição de 1988 marcou um avanço importante no federalismo brasileiro ao reconhecer os municípios como entes federativos, ao lado da União e dos Estados, fortalecendo a autonomia e promovendo uma distribuição mais equilibrada de competências e recursos. Para enfrentar as desigualdades regionais e otimizar a gestão pública, surgiram os consórcios públicos intermunicipais, regulamentados pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto 6.017/2007, que permitem a cooperação entre municípios para a realização de objetivos comuns.

A Lei nº 11.107/2005 instaura um marco legal para o sistema de gestão filiado ao serviço público entre dois ou mais entes parceiros, conhecido como Consórcio Público, motivo pelo qual também é nomenclaturado Lei dos Consórcios. A modalidade de colaboração governamental no Brasil antecede a Lei, já que a Constituição de 1891 concedia o direito aos estados regulamentar tal tipo de associação, dado que, naquela época, os municípios ainda dispunham de caráter administrativo vinculado aos Estados.

A Constituição do ano de 1937 continuou a assegurar tal possibilidade, ainda que com pouca eficácia. Apenas com a Constituição de 1946 a colaboração federativa passou a ser concretizada com maior efetividade, estimulando o Governo Federal a formalizar os consórcios públicos algumas décadas depois, apresentando como um dos exemplos pioneiros a criação, em 1961, do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). A partir da década de 1970, esses instrumentos passaram a ganhar maior visibilidade (Cunha, 2004).

A pesquisa "Informações Básicas dos Municípios" do IBGE, realizada em 2001, demonstra a marcante contribuição dos municípios em consórcios. O estudo revelou que 1.969 municípios se encontravam comprometidos em consórcios de saúde, 669 dispunham conjuntamente de máquinas e equipamentos, e 216 integravam iniciativas de associativismo direcionadas à disposição e tratamento final de lixo (Cunha, 2004).

Guimarães (2010) confirma tal perspectiva, pondo em evidência que, apesar da legislação específica ser relativamente moderna, a configuração dos consórcios já era comum, especificamente na área da Saúde. Para a autora, apesar das distinções jurídicas entre os consórcios existentes até a década de 2000 e os estabelecidos pela Lei nº 11.107/2005, as duas modalidades conservam, em essência, uma natureza colaborativa.

Referente ao ordenamento jurídico dos consórcios, o passo fundamental para o fortalecimento da articulação federativa através destes instrumentos no Brasil foi a alteração do Artigo 241 da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a qual dispõe, em seu artigo 24, que o Art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada dos serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (Brasil, Constituição Federal. Emenda Complementar número 19/1998).

Cabe salientar que o PL 1071/1999, apresentado pelo Deputado Rafael Guerra, teve como referência a bem-sucedida experiência com aproximadamente mais de setenta consórcios em Minas Gerais, particularmente na área da saúde, englobando mais de oitocentos municípios, o que elucidou a importância da cooperação entre entes federados com a otimização de recursos e melhoria de serviços. O PL 3884/2004, de proposta do Poder Executivo, agregou estudos de experiências internacionais e sugeriu a definição da natureza jurídica dos consórcios como autarquias públicas, além de instituir uma arquitetura de gestão para tais arranjos. A articulação dos dois projetos produziu a publicação da Lei 11.107/2005, fortalecendo a normatização dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil, robustecendo o trabalho conjunto entre municípios e proporcionando segurança jurídica e diretrizes de gestão para o desempenho.

Ao longo do processo legislativo, vários projetos e iniciativas legais antecederam a formalização da Lei 11.107/2005, reverberando diferentes práticas e medidas sobre consórcios públicos. Nesse contexto, apesar do arquivamento do Projeto de Lei 3884/2004 em 26/04/2005, a proposição do projeto com o apoio de uma vasta rede de interlocutores adotando experiências nacionais e internacionais apresentou forte influência na estrutura final do Projeto de Lei 1071/1999. Tal projeto converteu-se na Lei 11.107/2005, promulgada em 06/04/2005, que deriva do Projeto 3884/2004, fortalecendo o sistema legal que rege os consórcios públicos intermunicipais na nação brasileira.

Conforme estabelecido no artigo 20 da Lei nº 11.107/2005, caberia à União a regulamentação, a qual se concretizou com a edição do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que dispõe sobre as normas gerais para a contratação de consórcios públicos.

Após a promulgação da Lei, inúmeros autores reconhecem que ela foi um avanço para o federalismo brasileiro. O objetivo maior da Lei 11.107/2005, também conhecida como Lei dos Consórcios, busca ampliar as iniciativas de gestão relacionada aos serviços públicos por entes vinculados de maneira horizontal, abrindo novo caminho para o associativismo federativo no Brasil. Desta maneira, a Lei simboliza o reconhecimento de que a implementação de mecanismos de gestão associada é fundamental para a resolução dos problemas originados pela crescente conturbação que acontece em inúmeros territórios pelo Brasil afora (Alves, 2006).

Aplicando-se essa lógica ao contexto estadual, observa-se que os consórcios intermunicipais surgem como ferramenta para enfrentar desafios que ultrapassam os limites de um único município. Um exemplo disso é o CIDENNF, que reúne 21 municípios fluminenses com o objetivo de otimizar recursos e fortalecer a gestão pública regional (CIDENNF, 2025).

Segundo Oliveira e Campos (2015), a criação de consórcios intermunicipais permite a otimização dos recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis, aumentando a eficiência na prestação dos serviços públicos. Essa cooperação entre municípios facilita a execução de projetos nas áreas de infraestrutura, saúde, educação e meio ambiente, que muitas vezes seriam inviáveis para um único município devido às limitações orçamentárias ou à falta de especialização. A dificuldade enfrentada por municípios de grande, médio e especialmente pequeno porte em implementar projetos ou serviços evidencia a necessidade de repensar os desafios territoriais, que frequentemente ultrapassam os limites municipais, tornando essencial a atuação conjunta entre municípios vizinhos.

Apesar da arrecadação recorde em 2022, muitos municípios brasileiros ainda enfrentam dificuldades financeiras, com 42% deles em situação crítica, segundo o índice de Gestão Fiscal da Firjan. Cerca de 35% dos municípios não arrecadam o suficiente para manter suas próprias estruturas administrativas, dependendo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Essa dependência limita a capacidade de oferecer serviços públicos essenciais. Assim, uma gestão fiscal responsável e a busca por maior autonomia financeira são fundamentais para que os municípios superem esses desafios e melhorem a qualidade dos serviços à população (Goulart, 2022).

A pesquisa analisa a criação e o desenvolvimento do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense, formado por 21 municípios dessas regiões Norte e Noroeste do Rio de Janeiro. O objetivo é avaliar os

progressos e desafios enfrentados desde a instituição, focando na cooperação entre municípios com realidades econômicas e sociais distintas, visando à otimização de recursos, compartilhamento de infraestrutura e melhoria da eficiência dos serviços públicos para promover o desenvolvimento regional.

O órgão possui personalidade jurídica de direito público, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 11.107/2005 e pelo Decreto Federal nº 6.017/2007. Idealizado em outubro de 2018 por municípios das regiões norte e noroeste do estado do Rio de Janeiro, o consórcio atualmente reúne os municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, Itaocara, Itaperuna, Macaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Quissamã, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá e Varre-Sai. Este consórcio é o foco central da presente pesquisa, que busca compreender o processo de criação, evolução e os impactos gerados na cooperação entre esses municípios.

Dada a importância estratégica dos consórcios intermunicipais para uma gestão pública mais integrada e eficiente, é fundamental avaliar os resultados concretos dessas parcerias. Nesse sentido, surge o seguinte problema de pesquisa: quais impactos a implementação do (CIDENNF) trouxe para os municípios consorciados e de que forma essas mudanças têm contribuído para o desenvolvimento regional nas regiões Norte e Noroeste Fluminense?

Como hipótese, acredita-se que a implementação do consórcio tem promovido avanços significativos na cooperação entre os municípios consorciados, resultando em otimização de recursos, melhoria na prestação dos serviços públicos e fortalecimento do desenvolvimento socioeconômico regional nas regiões Norte e Noroeste Fluminense. Contudo, desafios relacionados à diversidade econômica e social entre os municípios ainda limitam a plena eficácia do consórcio.

Como Objetivo Geral, a presente pesquisa será conduzida mediante análise crítica da atuação do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF) desde a sua formação até os dias atuais, sob a perspectiva dos municípios consorciados localizados nas regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro. Tal abordagem tem o objetivo de compreender os processos de cooperação intermunicipal, os avanços alcançados e os desafios enfrentados ao longo do período investigado.

Os objetivos específicos desta pesquisa consistem em analisar o processo de criação do CPI (consórcio público intermunicipal), identificar os desafios e benefícios, avaliar os resultados para o desenvolvimento regional e compreender os impactos a partir de entrevistas com representantes municipais das regiões Norte e Noroeste do Rio de Janeiro.

A metodologia deste trabalho é qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental; foram utilizados artigos, dissertações e teses sobre consórcios intermunicipais e a atuação no federalismo cooperativo brasileiro. A pesquisa se concentra no Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF), levando em consideração as particularidades econômicas, sociais e administrativas dos municípios consorciados.

A pesquisa tem como justificativa a relevância dos consórcios intermunicipais como mecanismo estratégico do federalismo cooperativo no Brasil. Ainda que a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007 tenham proporcionado segurança jurídica e estrutura administrativa para tais arranjos, poucos estudos examinam os impactos concretos, sobretudo em contextos estaduais como o Rio de Janeiro. O CIDENNF, que reúne 21 municípios com realidades econômicas e sociais diferentes, disponibiliza um caso expressivo para avaliar como a cooperação intermunicipal pode aperfeiçoar recursos, reforçar a gestão pública e promover o desenvolvimento regional. Em face das restrições financeiras e estruturais enfrentadas por muitos municípios, apurar a eficácia do consórcio possibilita entender a contribuição com intuito de superar desafios territoriais complexos e estimular práticas de governança colaborativa, proporcionando subsídios para o avanço acadêmico e para políticas públicas com maior eficácia.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

O federalismo originou-se visando unir unidades antes separadas ou com o objetivo de reorganizar um país unitário, com possibilidade de resultar da combinação desses processos. A Constituição Federal Brasileira de 1988 é essencial para definir a estrutura básica da federação, definindo o papel de cada ente federado e implementando as instituições e competências fundamentais do sistema (Anderson, 2009).

Segundo o autor:

Nem o federalismo é sempre o melhor sistema nem tampouco há uma forma ideal de federalismo. O federalismo parece apropriado, particularmente, às democracias muito populosas ou de grande extensão territorial ou, ainda, que apresentem contingentes populacionais acentuadamente diversificados e regionalmente concentrados (Anderson, 2009, p.28).

O federalismo manifestou-se primeiramente na integração de Estados soberanos que aceitaram em comum acordo acatar um pacto constitucional, como feito pelos países, como Estados Unidos, Suíça e Alemanha. Com o êxito da unidade na diversidade, estados unitários adotaram a descentralização administrativa e política, gerando a federação por segregação. Por conseguinte, a federação representa uma forma intermediária entre o Estado unitário e a confederação. O Brasil representa um exemplo desse tipo de federação por segregação, de forma distinta dos Estados Unidos (Zimmermann, 2005).

Mesmo que as federações apresentem semelhanças no sistema de um governo, cada uma é singular, refletindo dificuldade em estabelecer um modelo ideal para o funcionamento (Resende, 2013). O autor destaca que a relação entre o todo e as partes é naturalmente conflituosa, mas que o funcionamento eficaz depende da existência de instituições básicas, formais ou informais, capazes de equilibrar os interesses da unidade e da autonomia dos componentes.

Embora existam distintas formas de federalismo, determinadas características são mais comuns aos Estados federais. Dentre estes, estão: a presença de, no mínimo, dois níveis de governo; uma constituição escrita que define formalmente as competências de cada nível e assegura sua autonomia; a representação das unidades federativas nas câmaras altas (como o Senado e a Câmara dos Deputados); além da existência de instituições, como os Tribunais, responsáveis por decidir disputas entre os diferentes níveis de governo (Anderson, 2009).

Segundo o autor:

[...] se é que existe elemento essencial ao federalismo, este vem a ser a presença de duas ordens de governo constitucionalmente instituídas, cada qual dotada de genuína autonomia uma em relação à outra e responsáveis perante os respectivos eleitores (Anderson, 2009, p.20).

Desta maneira, cada esfera de governo detém a própria existência garantida constitucionalmente, havendo a presença de certo grau de centralização ou descentralização das atividades. Para o autor, nas federações, determinadas ações são habitualmente atribuídas ao nível federal, como a política macroeconômica, a moeda e a

defesa, ao passo que as demais são distribuídas conforme as especificidades de cada organização federativa. Pode ocorrer, ainda, assimetria na delegação de competências entre os níveis estaduais, mesmo que em geral se mantenham limitadas, tornando-se um desafio acrescentado à gestão federativa. Além disso, quando tais obstáculos se convertem em disputas relacionadas à distribuição do poder, a decisão, em regra, fica sob a responsabilidade dos tribunais (Anderson, 2009).

Abrucio et al. (2013) corroboram esse entendimento ao afirmarem que:

[...] o Estado federal deriva da formação de uma nação em que a soberania é compartilhada entre o governo central e os subnacionais. Sua regra de ouro é a busca da compatibilização do autogoverno com a interdependência, primordialmente por via de um contrato (ou pacto) consubstanciado na Constituição, mas também por outros mecanismos institucionais. (Abrucio *et al.*, 2013, p.14).

No entanto, os epistemólogos afirmam que o desempenho de uma federação está condicionado não apenas pelas instituições básicas que possui, mas também pela dinâmica das relações intergovernamentais, que têm como base tanto os mecanismos formais quanto a estratégia de participação dos atores federativos. Desse modo, entender os fatores históricos e políticos que influenciam essas relações é fundamental para analisar como o federalismo se expressa em contextos específicos. No caso do Brasil, tais características adquirem contornos próprios, refletindo nas particularidades da formação política e institucional que possui (Baldissera, 2016).

## 2.1 Federalismo no Brasil

O Brasil utiliza o federalismo como sistema de governo. Entretanto, como a federação resulta de diversos fatores, dentre estes: a interação entre instituições, a atuação dos representantes políticos e as influências históricas do país, não existe um sistema federal equivalente a outro. Desta maneira, apesar de significativo o estudo do federalismo em escopo amplo, a análise da federação brasileira torna-se crucial para formação dos consórcios públicos intermunicipais (CPIs) vigentes e o contexto em que estão inseridos, uma vez que a herança do federalismo no país impacta de forma direta a dinâmica entre os entes subnacionais e o relacionamento dos participantes dos consórcios (Baldissera, 2016).

Cabe destacar que o surgimento da federação brasileira se manifestou mediante um processo de segregação. Desta maneira, os efeitos desse processo ainda repercutem sobre as relações intergovernamentais da nação (Zimmermann, 2005).

A Constituição Federal de 1988 viabilizou mudanças relevantes no fortalecimento de entes subnacionais, destacando os municípios, proporcionando-lhes ampla autonomia, atribuições e competências em plano político e administrativo (Keinert; Meneguzzo; Rosa, 2006).

O federalismo é indicado como o modelo mais apropriado para uma nação com dimensões continentais como o Brasil, que possui inúmeras desigualdades econômicas, culturais e territoriais. Todavia, instituído no final do século XIX, substituindo uma desgastada estrutura de Estado unitário, o federalismo brasileiro se encontra ainda permeado por intenções de caráter oligárquico e autoritário (Zimmermann, 2005).

Para o autor:

[...] é deveras desalentador que a qualidade técnico-jurídica da primeira Constituição Republicana tenha sido sucumbida ao que nós apenas chamaríamos de fatores reais de poder, de uma sociedade dominada pelo espírito oligárquico e clientelista. [...] A Carta de 1891 foi, por isso, literalmente assolada pela nossa fortíssima e mais eficaz constituição sociológica (Zimmermann, 2005, p. 303).

Embora a Constituição da República Federativa do Brasil do ano de 1891 não tenha instaurado legalmente um federalismo cooperativo, o Brasil sempre seguiu as tendências direcionadas por tal ente, ora em viés autoritário, ora democrático. Nessa perspectiva, os estados iniciaram a reprodução da União em quase todas as dimensões, o que debilita a caracterização do país como uma federação genuína (Zimmermann, 2005). “Com isso, os estados acabaram se transformando em cópias à imagem e semelhança da União até nos pequenos detalhes, o que não permite considerarmos esta estrutura uma verdadeira federação” (Baldissera, 2016, p. 28).

O federalismo brasileiro foi edificado a partir de interações de poder assinaladas pela oscilação e sobreposição entre distintos níveis de governo. Nesse trâmite, a força do poder local oscilou de acordo com as circunstâncias, e, embora sempre presente, somente com a Constituição de 1988 surgiu a conquista efetiva da representatividade (Alves, 2006).

Ao longo da história, o federalismo brasileiro apresenta uma série de tensões, avanços, retrocessos e conflitos entre concepções de Estado centralizado e

descentralizado. Mesmo com a descentralização gerada pela CF/1988, tais conflitos continuam a persistir em níveis significativos, ainda que muitos processos tenham sido conquistados hodiernamente. Enfrentá-los é crucial, dado que o fortalecimento de um federalismo equilibrado é importante para qualquer nação, e para o Brasil não seria diferente, pois o país carrega profundas desigualdades sociais e regionais (Linhares *et al.*, 2012).

### 2.2.1 Municipalização

Após a Constituição Federal de 1988, o fortalecimento municipal foi fomentado, deixando de ser ente tutelado pelos Estados e tornando-se ente federativo, autônomo para realizar inúmeras atividades no governo. A carta magna gerada pela CF influenciou a consagração e a autonomia municipal (Araújo *et al.*, 2013).

A integração de Municípios como entes federativos configurou mais que um ato idealista que considerou o federalismo como forma de autonomia municipal, em detrimento do papel que o município teria na federação (Cardoso, 2010). Desta maneira, foram incrementados os conflitos federativos, pois não foram levados em consideração os impactos políticos e financeiros deste empoderamento.

Ao analisar o sistema de educação brasileiro, é impreterível destacar que a municipalização de tal política pública suscitou controvérsias entre educadores e entidades especializadas, devido à existência de questões técnicas relacionadas à capacidade, competência e às desigualdades existentes entre regiões, estados e municípios (Cardoso, 2010).

Sendo assim, inserem-se os Consórcios Públicos Intermunicipais, que atuam de maneira horizontal e enfrentam, durante o cotidiano, tanto os desafios do federalismo quanto os da municipalização. Ademais, será discorrido sobre a criação do consórcio público intermunicipal de desenvolvimento do norte e noroeste fluminense (CIDENNF), instituído após o processo de descentralização, evidenciando os mecanismos de articulação e cooperação intermunicipal decorrentes dessa política.

Contemporaneamente, um dos maiores desafios para os governos é atender às crescentes necessidades da população, originadas concomitantemente do aumento da expectativa de vida e da maior conscientização cidadã, sem intensificar a já significativa carga tributária. Para lidar com esse desafio, o autor aponta a descentralização como uma estratégia, responsabilizando o governo local pela responsabilidade pelos gastos gerais.

Sob essa perspectiva, sustenta que os (CPIs) possam se configurar em alternativa viável, pois viabilizam a implementação de ações de pequeno porte ou programas de longo prazo, valendo-se de ganhos de escala, sobretudo na diluição de custos fixos, simultaneamente em que mantêm a decisão e a execução no nível local (Silva, 2006).

## **2.2 Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF)**

Com o objetivo de equilibrar os gastos públicos e atender às necessidades da população, as prefeituras devem buscar estratégias viáveis, como investir na captação de recursos e na realização de parcerias intermunicipais, que se caracterizam como uma possibilidade para o atendimento das demandas e a provisão de serviços públicos (Brito, 2023).

Segundo o Centro de Liderança Pública (CLP, 2024), o processo de descentralização, ou seja, a transferência de competências da União para os governos locais, não foi acompanhado por uma distribuição proporcional dos recursos arrecadados. Atualmente, 80% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes e dependem quase exclusivamente das transferências federais para a manutenção, apresentando baixa arrecadação própria.

Portanto, muitos municípios não conseguem exercer plenamente a autonomia federativa. Frequentemente, os problemas sob responsabilidade do governo municipal demandam soluções que vão além da capacidade local em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros, bem como da atuação política necessária para a plena efetivação. Hochman e Faria (2013) destacam que, no federalismo brasileiro, os estados e municípios enfrentam desafios significativos devido à escassez de recursos financeiros e à capacidade administrativa limitada, o que dificulta a implementação eficaz das políticas públicas.

A maior parte dos problemas enfrentados pelas prefeituras impacta simultaneamente mais de um município, evidenciando a importância de soluções que promovam ações conjuntas. Mesmo quando é possível ao município atuar isoladamente, muitas vezes é mais econômico buscar parcerias com cidades próximas que compartilham realidades semelhantes. Conforme Strelec (2011), os consórcios públicos intermunicipais surgem como uma inovação institucional na gestão municipal, como instrumentos de atuação no planejamento regional para a solução de problemas comuns.

No que se refere ao objeto deste estudo, o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense, com personalidade jurídica de direito público nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto Federal nº 6.017/2007, foi criado por municípios das regiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro, iniciando suas atividades em outubro de 2018.

A proposta de implementação do consórcio intermunicipal também surgiu a partir de reuniões com representantes dos municípios da região, em eventos tanto acadêmicos quanto políticos. A ideia foi sendo estimulada por meio de diálogos com representantes da Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos (CODEMCA) e da Confederação Nacional de Consórcios Intermunicipais do Brasil (CONACI/BR), até que se concretizou (Da Matta, 2020).

De modo geral, o ambiente político, considerando a composição do legislativo e as decisões dos governantes, exerce papel fundamental na implementação e execução das atividades consorciais. Essa dinâmica é imprevisível e pode sofrer alterações rápidas, influenciando a janela de oportunidade para mudanças nas políticas institucionais. A ascensão de um novo governo ou a alteração da opinião pública pode abrir ou fechar essa janela. Conforme Da Matta (2020), um dos principais fatores que motivaram a criação do consórcio foi a renovação dos atores políticos municipais em 2016, decorrente das eleições municipais.

Atualmente, o órgão é constituído pelos municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, Itaocara, Itaperuna, Macaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Quissamã, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá e Varre-Sai. Composto por vinte e um municípios, o consórcio tem como objetivo otimizar a utilização de recursos, compartilhar infraestruturas e aumentar a eficiência dos serviços públicos entre os municípios participantes (Cidennf, 2023).

Portanto, o consórcio, enquanto organização multifinalitária, compõe câmaras técnicas setoriais, como saúde, educação, cultura, turismo, agricultura, mobilidade urbana, meio ambiente, desenvolvimento humano e segurança pública, buscando consolidar as demandas diversas dos municípios consorciados. Dessa forma, procura otimizar recursos humanos, equipamentos, materiais e instalações, promovendo uma gestão mais eficiente de programas e serviços públicos (Almeida, 2021; Cidennf, 2023). Ademais, as práticas consorciadas não apenas podem ampliar a eficiência administrativa,

mas também fortalecem a lógica de ação coletiva, ao fornecer incentivos concretos à cooperação entre os municípios.

De modo geral, os municípios, especialmente os de pequeno porte, enfrentam dificuldades na implementação de seus projetos e serviços, o que evidencia a necessidade de repensar os problemas territoriais que frequentemente ultrapassam os limites administrativos municipais, tornando imprescindível a atuação conjunta com municípios vizinhos, por meio de instrumentos como os consórcios públicos (Almeida, 2021).

Segundo dados da Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), muitos municípios dependem das transferências do Governo Federal e dos Estados. Em 2022, 42% encontravam-se em situação financeira difícil ou crítica, e cerca de 35% não conseguiram arrecadar recursos suficientes para custear integralmente as despesas, permanecendo dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que limita a capacidade administrativa e compromete a prestação de serviços públicos (Neder, 2023).

A atuação do Consórcio Público Intermunicipal como entidade jurídica independente, permite complementar as políticas internas dos municípios e é respaldada legalmente pela Lei nº 11.107/2005. Essa legislação define normas gerais para a criação e funcionamento dos consórcios públicos, assegurando legitimidade e proporcionando segurança jurídica às ações consorciadas.

Mediante a importância da otimização administrativa viabilizada pelos consórcios, este estudo analisa o processo de criação e evolução do (CIDENNF), examinando a contribuição para o desenvolvimento intermunicipal, os progressos conquistados e os desafios superados desde a gênese da instituição. Entender tais dinâmicas é essencial para analisar a cooperação intermunicipal e modelos estratégicos adotados para o desenvolvimento regional, possibilitando uma reflexão crítica sobre as ações dos consórcios intermunicipais no Brasil.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF) evidencia que a implementação de consórcios públicos intermunicipais representa uma estratégia efetiva para enfrentar desafios decorrentes das limitações orçamentárias e administrativas dos municípios, especialmente os de pequeno

porte. A pesquisa demonstrou que a atuação da instituição fortaleceu significativamente a cooperação entre os 21 municípios consorciados, permitindo otimizar recursos, compartilhar infraestruturas e melhorar a prestação de serviços públicos, em conformidade com os objetivos propostos na legislação de consórcios (Lei nº 11.107/2005; Decreto nº 6.017/2007).

Observa-se que o consórcio possibilitou a realização de projetos que seriam inviáveis isoladamente para municípios com limitações financeiras, técnicas ou de pessoal. Por exemplo, iniciativas nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e mobilidade urbana passaram a contar com gestão compartilhada, reduzindo redundâncias e ampliando a eficiência na execução de programas públicos. Esses resultados corroboram a perspectiva de que consórcios intermunicipais representam instrumentos que permitem otimizar recursos humanos, financeiros e técnicos, promovendo economia de escala e maior eficácia administrativa (Oliveira *et al.*, 2015).

Além disso, a atuação do consórcio reforça o conceito de federalismo cooperativo, pois exemplifica como a descentralização pode ser operacionalizada de forma colaborativa, suprimindo lacunas de capacidade local e fortalecendo a autonomia municipal de maneira integrada. Nesse contexto, as câmaras técnicas setoriais do consórcio – como saúde, educação, turismo, meio ambiente e desenvolvimento humano – representam uma prática inovadora de governança compartilhada, ampliando o potencial de coordenação entre municípios com realidades sociais e econômicas distintas (Almeida, 2021; Cidennf, 2023).

Os resultados também indicam que, apesar dos avanços, persistem desafios relacionados à heterogeneidade socioeconômica e às diferentes capacidades administrativas dos municípios participantes. A disparidade entre municípios mais ricos e mais pobres implica que a distribuição de responsabilidades e recursos dentro do consórcio deve ser cuidadosamente planejada para evitar sobrecarga em cidades com menor arrecadação. Essa constatação reforça a importância da descentralização acompanhada de planejamento estratégico e coordenação intermunicipal para maximizar os benefícios da gestão local (Silva, 2006).

Em termos de desenvolvimento regional, o órgão contribuiu para uma maior integração das políticas públicas, promovendo a convergência de esforços entre municípios e fortalecendo a governança territorial. A cooperação intermunicipal potencializou não apenas a eficiência administrativa, mas também a capacidade de articular políticas públicas com impacto social e econômico mais amplo, gerando

benefícios que extrapolam os limites de cada município isoladamente. Desta maneira, os (CPIs) demonstram ser uma ferramenta estratégica para a implementação de políticas públicas regionais integradas (Strelec, 2011).

Sendo assim, a experiência da iniciativa consorciada elucida que a consolidação de mecanismos de cooperação intermunicipal depende não apenas da legislação vigente, mas também da estabilidade política local e do engajamento dos gestores municipais. A renovação dos atores políticos, proporcionada pelas eleições municipais de 2016, pode influenciar diretamente o ritmo e a efetividade da implementação de projetos consorciados (Da Matta, 2020). Por conseguinte, os resultados indicam que consórcios intermunicipais bem-sucedidos combinam legalidade, planejamento estratégico e comprometimento político, estabelecendo-se como mecanismos essenciais para o desenvolvimento macrorregional sustentável.

#### 4 CONCLUSÃO

O estudo do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF) corrobora que os consórcios públicos intermunicipais (CPIs) representam instrumentos estratégicos com objetivo de enfrentar desafios que ultrapassam os limites de atuação de municípios isolados, especialmente diante das limitações financeiras, técnicas e administrativas enfrentadas por muitos municípios, em especial os de pequeno porte. A pesquisa revelou que a implementação da entidade consorciada fortaleceu a cooperação entre os 21 municípios consorciados, permitindo otimizar recursos, compartilhar infraestrutura, melhorar a prestação de serviços públicos e ampliar a capacidade de planejamento e execução de políticas públicas de maneira conjunta.

A atuação do consórcio mostrou-se eficaz na gestão integrada de áreas como saúde, educação, meio ambiente, turismo, cultura e desenvolvimento humano e segurança pública, destacando-se como um exemplo prático de federalismo cooperativo. A criação de câmaras técnicas setoriais possibilitou a coordenação eficiente entre municípios com diferentes realidades econômicas e sociais, propiciando uma lógica de ação coletiva e gerando ganhos de escala que potencializam os resultados da gestão pública regional.

Contudo, o estudo também mostrou desafios significativos, como a heterogeneidade socioeconômica entre os municípios, a necessidade de alinhamento

político constante e a complexidade na gestão compartilhada de responsabilidades e recursos. Tais fatores reforçam a importância de planejamento estratégico, comunicação eficiente e comprometimento político para que o consórcio alcance plenamente os objetivos estipulados.

Mediante isso, pode-se inferir que o CIDENNF representa um mecanismo eficaz de integração territorial e fortalecimento da governança municipal, contribuindo para o desenvolvimento regional sustentável. Salienta-se que a pesquisa aborda a seguinte questão central: quais impactos a implementação do CIDENNF trouxe para os municípios consorciados e como essas mudanças contribuíram para o desenvolvimento regional? Os resultados indicam que o consórcio efetivamente contribuiu para a otimização de recursos, melhoria na prestação de serviços públicos e fortalecimento da cooperação intermunicipal, fornecendo subsídios importantes para futuras iniciativas similares em outras regiões da Nação Brasileira.

Conclui-se que a experiência do CIDENNF reforça a relevância dos consórcios públicos intermunicipais como ferramenta estratégica de gestão e cooperação federativa, indo em direção a demonstrar que a união e o associativismo entre municípios são caminhos indispensáveis para superar desafios territoriais complexos e gerar desenvolvimento regional equilibrado e com mais sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. V. **A formação, atuação e os desafios do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF**. 2021, 73 f. Monografia (Bacharel em Administração Pública) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2021.

ARAÚJO, A. S., ROBERT H., W. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 3, 777, 2013. ISSN: 0034-7612.

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ALVES, V. **Comentários à lei dos consórcios públicos**. São Paulo: Leud, 2006.

BALDISSERA, D. S. **Consórcios públicos intermunicipais no Brasil: panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em:

ARTIGO | Consórcios Públicos Intermunicipais Como Ferramenta de Gestão: Estudo de Caso do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF

<https://repositorio.fgv.br/items/e520fa64-ad19-4524-8a2d-8d7aaf8d4aca>. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. C. F. (1988). **Artigo 241º da Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado, 1988. Disponível em. Acesso em 19/09/2025.

BRITO, E. S.; CARNEIRO, J. M. B. **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. 1. ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. ISBN 978-85-89739-09-2.

CARDOSO G. A. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, 1, 389, 2010.

CIDENNF. Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense. **Disponível em: <https://cidennf.com.br/>**. Acesso em: 17 set. 2025.

CUNHA, R. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. 2004. **Revista do Serviço Público, Brasília, ano 55, n.3, p.5-36, jul/set 2004**. Disponível em. Acesso em: 19/09/2025.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Associações e consórcios no desenvolvimento dos municípios brasileiros**. Disponível em: <https://clp.org.br/associacoes-e-consorcios-no-desenvolvimento-dos-municipios-brasileiros/>. Acesso em: 19 set. 2025.

DA MATTA, L. G. **A formação de agenda para governança supralocal: o caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense**. 2020. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) — Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2020. Disponível em: [https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2021/08/Dissertacao\\_Larissa-da-Matta\\_Politicas-Sociais\\_-UENF.pdf](https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2021/08/Dissertacao_Larissa-da-Matta_Politicas-Sociais_-UENF.pdf). Acesso em: 19 set. 2025.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Rio de Janeiro: Firjan, 2023. Disponível em: <https://www.firjan.com.br>. Acesso em: 23 fev. 2026.

GOULART, J. Gestão fiscal responsável e autonomia financeira: desafios dos municípios brasileiros. **Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan)**, 2023.

GUIMARÃES, T. C. **O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro. Marco legal, vantagens e condições de formação**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação José Pinheiro. Belo Horizonte, MG. 2010.

HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8607/1/Federalismo.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

ARTIGO | Consórcios Públicos Intermunicipais Como Ferramenta de Gestão: Estudo de Caso do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LINHARES, PS; MENDES, CC; LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012. (Diálogos para o desenvolvimento: v.8).

NEDER, V. Arrecadação sobe, mas 42% das prefeituras estão em má situação financeira, mostra índice da Firjan. **O Globo**, São Paulo, 31 out. 2023. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/oglobo.globo.com/google/amp/economia/noticia/2023/10/31/arrecadacao-sobe-mas-42percent-das-prefeituras-estao-em-ma-situacao-financeira-mostra-indice-da-firjan.ghhtml>. Acesso em: 19 set. 2025.

OLIVEIRA, C. M.; CAMPOS, F. I. **Consórcio público intermunicipal e desenvolvimento local sustentável**. 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.aee.edu.br/handle/aee/841>. Acesso em: 19/09/2025.

PIERRE, J. **Debatendo Governança: Autoridade, Direção e Democracia**. Oxford University Press, 2000.

PORTER, M E. **A Vantagem Competitiva das Nações**. Nova Iorque: The Free Press, 1990.

SILVA, Fd. **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TERRA, E. T. A. F.; ALMEIDA, G. M. M.; MOLINA-P. M. A. A inovação tecnológica em clusters: um estudo de caso sobre o setor cerâmico em Campos dos Goytacazes. **V Encontro Mineiro de Engenharia de Produção (EMEPRO)**, 2009.

STRELEC, T. Consórcios públicos municipais e o debate relativo à agenda urbana no Brasil. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos (Org.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 55-70.

YIN, R. K. **Pesquisa de Estudo de Caso e Aplicações: Design e Métodos**. 6. ed. Sage Publications, 2015.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris 2005.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.