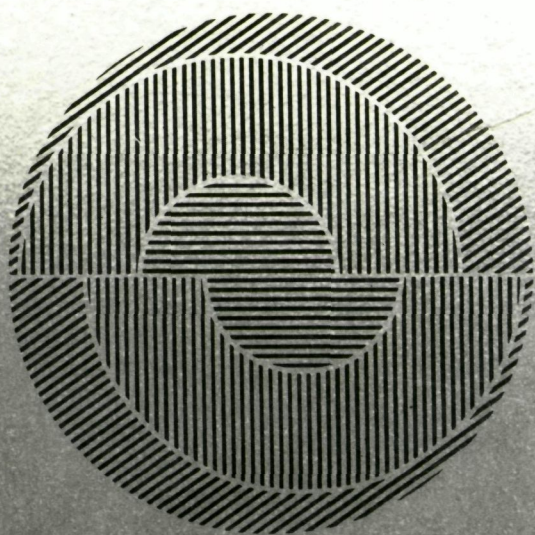


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO — 1992

ANO 29 • NÚMERO 114

A Competência Concorrente em Direito Ambiental

LUIZ FERNANDO COELHO

Prof. Titular de Filosofia do Direito da
Universidade Federal do Paraná. Procurador
do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente —
IBAMA

SUMÁRIO

1. O dispositivo constitucional e o problema. 2. A competência concorrente no direito constitucional. 3. Natureza das normas gerais e especiais. 4. Os conflitos entre normas gerais e especiais em direito ambiental. 5. Critérios para a solução dos conflitos normativos.

1. O dispositivo constitucional e o problema

Os artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988 cuidam respectivamente das competências comum e concorrente da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, em especial no que se refere à preservação das florestas, flora e fauna, proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer das suas formas.

Fulcrados na competência concorrente sobre essas matérias, os Estados vêm editando leis ordinárias, decretos e outros atos normativos disciplinando a execução da política de meio ambiente, em assuntos que já constituem objeto da legislação federal; quanto a esta, destacam-se a Lei n.º 6.938, de 31-8-81, que, ao dispor sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA — estruturado em diversos órgãos, alguns extintos posteriormente, mas cuja atribuição principal seria implementar a execução e fiscalização das diversas providências determinadas pela lei e pelas autoridades ambientais; a Lei n.º 7.797, de 10-7-89, que criou o Fundo Nacional do Meio Ambiente, a ser administrado pela Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, mas ressalvando as competências anteriormente atribuídas ao Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA — e a Lei n.º 7.735, de 22-2-89, que extinguiu as antigas

entidades ambientais federais, Secretaria Especial do Meio Ambiente — SEMA — e Superintendência do Desenvolvimento da Pesca — SUDEPE — e criou o IBAMA — Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, entidade autárquica que ficou encarregada de todas as atribuições dos órgãos extintos, e ainda as das antigas SUDHEVEA — Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e IBDF — Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, que já haviam sido extintos pela Lei n.º 7.732, de 14-2-89. O art. 4.º da Lei de criação do IBAMA estabeleceu que a competência e atribuições dos órgãos extintos passariam para a nova autarquia, e, ainda, que esta os sucederia nos direitos, créditos e obrigações decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato.

Em outras palavras, apesar de a Constituição Federal ter limitado a competência da União em questões ambientais ao estabelecimento de normas gerais, a Lei n.º 7.735/89 convalidou toda a legislação anterior, nos direitos e competências dos antigos órgãos ambientais, transferidos ao IBAMA.

Por outro lado, o Decreto n.º 97.946, de 11-7-89, ao dispor sobre a estrutura básica do IBAMA, atribuiu-lhe a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis, e especialmente, entre outras atribuições, “fazer cumprir a legislação federal sobre meio ambiente e promover a fiscalização das atividades de exploração de florestas, flora, fauna silvestre e recursos hídricos, visando a sua conservação e desenvolvimento, bem como a proteção e melhoria de qualidade ambiental do meio ambiente”, conforme inciso X.

De toda essa parafernália legislativa exsurtem problemas jurídicos de não fácil solução, em face das possibilidades de conflitos interordenamentais de legislações, em todos os âmbitos de validade das respectivas normas jurídicas.

Entre esses problemas, o próprio IBAMA tem se defrontado com questões práticas, tais como, na hipótese da ocorrência de leis federal e estadual disciplinando a mesma matéria, qual o diploma legal aplicável? E qual o entendimento a ser adotado em relação a determinadas normas “específicas” da legislação anterior à Constituição, notadamente nos Estados que já detêm legislação específica, fulcrada no art. 24 e incisos, da Constituição Federal, bem assim no § 1.º do referido artigo, interpretado *a contrario sensu*?

Por outro lado, é de indagar-se: *a)* qual a legislação que deve prevalecer quando a federal é mais restritiva, ou seja, quando estabelece proibições além das previstas na federal? Do mesmo modo, se ocorre o inverso, isto é, a federal é mais restritiva? *b)* Qual o critério de aplicabilidade das respectivas legislações, no caso de coincidência material entre ambas as legislações? *c)* Se a competência da União, limitada ao estabelecimento de normas gerais,

nos termos do § 1.º do art. 24, legitima o estabelecimento de normas especiais pelos órgãos executivos da política nacional do meio ambiente — caso das Resoluções do CONAMA e das Portarias Normativas do IBAMA — é de questionar-se se a superveniência de tais normas especiais derroga as gerais ou especiais baixadas pelos Estados, quando incompatíveis com tais normas específicas federais.

Finalmente, deve-se considerar que o problema suscita ainda conflitos intertemporais, decorrentes da validade das normas federais e estaduais anteriores à Constituição.

No presente estudo deixarei de considerar, *brevitatis causa*, os conflitos relacionados com as legislações municipais, bem como a do Distrito Federal, considerando-o equiparado aos Estados, *mutatis mutandis*.

Por outro lado, também por amor à brevidade, não serão considerados os conflitos intertemporais que possam ser solucionados pelas regras comuns de sobredireito estabelecidas na Lei de Introdução ao Código Civil.

E assim, fica delimitado o campo deste estudo, que é o dos conflitos entre normas gerais e especiais, nas legislações federal e estaduais, decorrentes da citada competência concorrente.

2. A competência concorrente no direito constitucional

Entende-se por competência concorrente a faculdade, atribuída por lei, para realizar uma ação comum; distingue-se, embora sutilmente, da competência comum, que é a faculdade que a lei concede a um ou vários funcionários, juiz ou tribunal, para apreciar e julgar certos pleitos ou questões. Tanto a comum quanto a concorrente tratam de ações conjuntas, mas a primeira ocorre na atividade propriamente administrativa do Estado e na judicante, e a segunda se dá em relação à atividade legiferante, ou normativa no mais amplo sentido.

Na área da proteção ambiental, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios unem sua ação para preservar a natureza, combater a poluição, proteger os mananciais, as florestas, a flora e a fauna, e, assim, a atuação fiscalizadora pode ser exercida em conjunto ou supletivamente. Na competência concorrente, ocorre a faculdade de legislar, isto é, baixar normas e diretrizes, estabelecer regras que irão pautar a atividade administrativa e fiscalizadora das diversas unidades políticas do País, através de seus órgãos ambientais, bem como definir as fontes estatais do direito a ser aplicado às situações concretas *sub judice*, tudo com vistas ao objetivo primordial da proteção da natureza e do meio ambiente.

Instituição característica das organizações federativas modernas, registram-se os antecedentes da Constituição dos Estados Unidos, que serviu de inspiração para nossa primeira Constituição republicana e federativa, de 1891, e a Constituição alemã de Weimar, de 1919.

É um dos problemas mais complexos e fascinantes do moderno direito constitucional, eis que, como assinala PONTES DE MIRANDA, a história parece impor-se à lógica. Segundo esse autor, a história tem consagrado "três sistemas políticos de repartição de poderes e direitos não enumerados: a) o de atribuí-los à coletividade maior, à União; b) o de atribuí-los aos Estados-membros; c) o de reputá-los de ambos por prevenção de legislatura, ou por possível acumulação" (in *Comentários à Constituição de 1967*, art. 13).

A Constituição norte-americana, ao institucionalizar a União federal a partir dos Estados anteriores independentes, firmou o modelo considerado clássico da repartição das competências nos Estados de uma federação, no sentido de que elas cabem aos Estados, isto é, às unidades federadas, dela só se retirando o que explícita ou implicitamente fosse atribuído à União (v. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira*, São Paulo, Saraiva, 1972, vol. I, p. 137). Só que, conforme lembrou FRANCISCO CAMPOS, pelo art. VI da Constituição americana todos os atos do Legislativo Federal se impunham como a lei suprema dos Estados e, assim, a 10.^a Emenda fixou o conceito de competência residual: "os poderes não atribuídos aos Estados Unidos pela Constituição e nem por ela proibidos aos Estados, são reservados aos Estados, respectivamente, ou ao povo" (v. FRANCISCO CAMPOS, *Direito Constitucional*, 1.^o vol. Rio, Freitas Bastos, 1956, pp. 302/327). Esse princípio ampliou-se e foi acolhido pela Constituição da Alemanha, de 1871, e muitas outras nações, onde se gerou uma presunção de competência a favor das coletividades menores.

As Constituições brasileiras de 1891, 1934, 1937 e 1946 adotaram esse modelo clássico, embora, no caso brasileiro, não houvesse razões históricas que o justificassem. Ao contrário das federações que haviam se constituído pela fusão de Estados soberanos, a União Federal brasileira nasceu por segregação, a partir do Estado unitário descentralizado que era o Império. Nos EUA os Estados cederam à União os poderes; no Brasil, foi o Estado que cedeu às províncias, transformadas em Estados federados, as competências de que estes gozavam.

Na lição de PONTES, esses sistemas políticos históricos contrariam a lógica da plenitude constitucional, pela qual a competência da União tem caráter geral ou central, simbolizada num círculo mais abrangente que o círculo representativo das competências locais.

O atual conceito de competência concorrente parece-me haver sido sugerido por PONTES na crítica que dirigiu à Constituição de 1967, achando mais adequado falar em "concorrência" em relação aos poderes residuais (ob. cit., p. 297). Mas o constituinte de 1988, todavia, acolheu a competência concorrente, não no sentido lógico sugerido por PONTES, mas tratou de conjugar a competência residual clássica, que vinha desde a Carta de 1891, com o sistema de 1937, que seguiu o modelo alemão de Weimar. Por este, introduziu-se a chamada competência da necessidade,

como antídoto à presunção da competência dos Estados relativa aos poderes não-enumerados.

E assim, a Constituição Federal de 1988, no art. 21, enumera a competência específica da União, em vinte e nove itens, deixando a possibilidade de os Estados legislarem sobre tais questões específicas somente se autorizados por lei complementar, conforme parágrafo único do citado art. 21. A competência comum, que se refere à ação e fiscalização sobre o cumprimento das leis e das atividades do Poder Público, está regulada pelo art. 21, aguardando-se o estabelecimento de normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, através de lei complementar, consoante disposto no parágrafo único. Entre as atividades do Poder Público incluídas nessa competência comum, inclui-se a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas.

A competência residual do Estado está prevista no § 1.º do art. 25, e, finalmente, a competência concorrente para legislar sobre diversas matérias está prevista no art. 24 da Carta Magna. Em direito ambiental, a competência concorrente abrange a legislação sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; e ainda, sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; e responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Todo o capítulo VI da Constituição é dedicado ao meio ambiente, estabelecendo o art. 225 que todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A competência constitucional concorrente todavia é limitada pelos quatro parágrafos do art. 24, que introduzem a distinção entre normas gerais e especiais, sem definir critérios de distinção, o que tem engendrado difíceis problemas de administração e solução de questões de direito ambiental.

3. *Natureza das normas gerais e especiais*

Considerando que não existem normas constitucionais ou ordinárias que definam o que se deva entender juridicamente por normas gerais, deve-se buscar na Teoria Geral do Direito os critérios dessa tipologia.

Segundo leciona FERRAZ JR., “a descrição da hipótese da situação de fato, sobre a qual incide a consequência, pode ser abstrata, na forma de um tipo ou categoria genérica, ou pode ser singular, na forma de um conteúdo excepcional. A distância entre o genérico e o singular, tomados como termos mutuamente relativos, admite gradações. Dependendo do grau de abstração podemos então distinguir entre normas gerais abstratas (isto é, gerais pela matéria), normas especiais e normas excepcionais”. Segundo esse autor, a norma especial não excepciona, propriamente, o tipo genérico, pois não o

disciplina de forma contrária, mas apenas de forma diferente, adaptada às circunstâncias e às suas exigências (in TERCIO SAMPAIO FERRAZ JR., *Introdução ao Estudo do Direito*. Técnica, Decisão, Dominação. Ed. ATLAS, 1988. pp. 121/122).

Esse entendimento confirma a antiga lição de DOURADO DE GUSMÃO: "Levando-se em conta as relações sociais disciplinadas pelo direito, *direito geral* é o aplicável a todas as relações ou a uma categoria ampla, enquanto *direito especial*, aplicável somente a um campo restrito de relações jurídicas" (in PAULO DOURADO DE GUSMÃO, *Introdução ao Estudo do Direito*, Forense, 1988, 13.^a ed., p. 120).

A distinção entre normas gerais e especiais, ou específicas, portanto, não tem um referencial semântico definido, isto é, não radica num conjunto definido de relações jurídicas, mas tão-somente num referencial pragmático relacionado com a maior ou menor abrangência das normas, segundo a intenção do legislador, quiçá do intérprete ou aplicador da lei; isto é, trata-se de um critério puramente lógico-formal, que possibilita considerar geral uma regra em relação à especial que lhe constitui fundamento de validade. Pode-se assim dizer que uma norma especial é somente a que pode ser derivada de outra, considerada geral. Assim sendo, quaisquer normas, salvo a Constituição que é a norma geral por excelência, pode ser considerada geral ou especial, ou específica.

Essa constatação conduz ao seguinte: as possibilidades de conflitos entre normas gerais e especiais que não possam ser resolvidos por princípios jurídicos objetivados em leis ou decretos, ou mesmo regulamentos interpretativos, somente podem ser solucionados pela teoria da interpretação da lei, e, dada a natureza lógica de tais conflitos, pela aplicação de princípios analíticos de interpretação das leis.

4. Os conflitos entre normas gerais e especiais em direito ambiental

O conflito básico que se estabelece no direito ambiental brasileiro decorre da menção feita na Constituição de 1988 aos limites da competência da União, nos §§ 1.º, 2.º, 3.º e 4.º do art. 24, *verbis*:

"§ 1.º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2.º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3.º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4.º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário." (Grifos nossos.)

Estes dispositivos merecem alguns comentários, em relação aos textos grifados.

Primeiramente, que a Constituição estabelece uma competência para normas *gerais*, mas nem define o que seja, e nem faz referência a normas especiais; assim, pode-se entender, *a contrario sensu*, que, se a lei maior atribui à União competência em matéria de normas gerais, atribui aos Estados a competência para normas específicas. Não há no texto constitucional definição para normas específicas, mas o § 3.º possibilita um critério jurídico, qual seja, o do atendimento às peculiaridades. Daí que um conflito se estabelecerá, caso a União regulamente, ela mesma, relações jurídicas peculiares ao Estado.

Em segundo lugar, sempre restará ao Estado o critério da competência residual, reforçada em matéria de direito ambiental pelos parágrafos segundo e quarto. Este, por sinal, não suspende a validade da lei estadual, mas tão-somente a eficácia. Em outros termos, não se poderá considerar ilegal ou inconstitucional lei estadual que regulamente matéria já regulada pela União, mas tão-somente deixar de aplicá-la, em determinadas situações, o que não impede que ela prevaleça em outras. A lei estadual continua válida e vigente, mas as autoridades federais deverão dar prioridade à norma federal que regulamente o mesmo assunto.

Novamente a Teoria Geral do Direito fornece os elementos necessários a um entendimento mais abrangente dos problemas que poderão surgir. Como preleciona MARIA HELENA DINIZ, “não há hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais, esta somente existirá quando houver possibilidade de concorrência entre as diferentes esferas de ação. Apenas nos casos de assuntos sobre os quais pode manifestar-se qualquer dos poderes conjuntamente, isto é, *na esfera de competência concorrente*, é que se tem a primazia, por exemplo, da lei federal sobre a estadual”. E continua: “Se é da competência exclusiva do Estado a elaboração de sua Constituição, norma da União sobre essa matéria não tem o condão de excluir a lei estadual. Uma norma constitucional estadual não prevalece contra uma lei federal ordinária, se o assunto disciplinado for de competência privativa *ou concorrente* da União. Se esta invadir esfera de competência do Município, o direito local prevalece sobre o federal” (in MARIA HELENA DINIZ, *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*, Saraiva, 1988, p. 351). Também OLIVEIRA ASCEN-SÃO nos brinda com excelentes subsídios: “Uma regra é especial em relação a outra, quando, sem contrariar substancialmente o princípio nela contido, a adapta a circunstâncias particulares... Devemos saber se, em princípio, a lei geral revoga a lei especial, ou a lei especial a geral... A lei especial nunca pode revogar a lei geral. Referindo-se a um ponto particular, deixa intocada a ordenação geral da matéria... E a lei geral revoga a especial?... A afirmação aparentemente lógica de que a lei geral, por ser mais extensa, incluirá no seu âmbito a matéria da lei especial, que fica revogada, não se sobrepõe à consideração substancial de que o regime geral não inclui a consideração das circunstâncias particulares que justificaram justamente

a emissão da lei especial. Por isso esta não será afetada pela simples razão de o regime geral ter sido modificado" (in JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito: Introdução e Teoria Geral*. Ed. da Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p. 446/453).

Essas opiniões, de conhecidos e abalizados cultores da Teoria Geral do Direito, levam-nos às ilações seguintes:

Podem ser consideradas normas específicas, tanto federais quanto estaduais, aquelas que regularem âmbitos especiais de relações jurídicas, considerados em relação à matéria, aos sujeitos da relação ou ao território de aplicação da norma (a distinção é também de OLIVEIRA ASCENSÃO, *ob. cit.*, p. 455), normas essas que sejam derivadas, ou fundadas em normas de maior abrangência, mas relativas ao mesmo objeto. *Trata-se do critério analítico para considerar uma norma como específica. Em relação às estaduais, podem ser consideradas também específicas aquelas que, em qualquer nível hierárquico de normatização, regulamentem matéria peculiar ao Estado, isto é, que não possam ser aplicadas em outro lugar que não seja o território do Estado ao qual se destina a norma.*

Daí a necessidade de critérios juridicamente aceitáveis, para solucionar os possíveis conflitos entre normas gerais e especiais.

5. *Crítérios para a solução dos conflitos normativos*

Dado o caráter eminentemente lógico da relação entre norma geral e especial, é preciso buscar critérios que possam orientar, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, a solução dos possíveis conflitos.

Tais critérios obedecem a uma hierarquia lógica, qual seja, em primeiro lugar a própria Constituição, em seguida a lei ordinária e, finalmente, os princípios lógicos de interpretação jurídica. Mas, de qualquer modo, as soluções jurídicas aos problemas concretos emergentes deverão respeitar o critério do bom senso, da equidade e da submissão da aplicação das leis aos fins sociais a que se destinam, nunca sendo demais lembrar que direito não é matemática, é *juris prudentia*.

Pelo primeiro critério, os citados §§ 1.º a 4.º da Constituição, bem como a lacuna dimanada da indefinição do que seja norma especial, aliados ao princípio da derivação analítica entre lei geral e especial, leva-nos *fortiori ratiõne* a fixar como regra geral que os eventuais conflitos sejam sempre resolvidos pela prevalência da legislação federal. Isto significa que os regulamentos federais que disciplinam as atividades públicas e privadas relacionadas com a proteção ambiental, e que sejam juridicamente válidos, têm sempre a prevalência sobre quaisquer outros regulamentos, estaduais ou municipais, ainda sejam constituídos por leis estaduais.

Fica assim solucionado o conflito dimanado da maior restritividade da legislação federal, ainda que se trate de normas que o senso comum entenda

como específicas, por exemplo, a proibição regional ou local da pesca de determinadas espécies, em certas épocas do ano; neste caso, conforme o já exposto, prevalecerão as restrições impostas pela legislação federal.

Resta-nos, porém, examinar o problema da maior restritividade da legislação estadual; pode a lei estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permite?

Socorre-nos aqui o princípio da plenitude do ordenamento jurídico, aquele que Carlos Cossio considera o “axioma fundamental do direito”. Por ele, entende-se que a ordem jurídica é um contínuo de licitudes e um descontinuo de ilicitudes, expresso no brocardo “tudo o que não é juridicamente proibido é juridicamente permitido”.

A Constituição Federal acolhe o princípio no inciso I do art. 5.º: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Assim sendo, a atuação da pessoa, sujeito de direito, é livre, salvo as restrições objetivamente previstas na lei ordinária ou nos regulamentos que dela derivam, desde que baixados por quem tenha competência, também fixada em lei, para fazê-lo. As diversas formulações do princípio da legalidade ou da reserva legal, nos vários ramos do direito público ou privado, igualmente evidenciam o princípio da plenitude.

No caso do direito ambiental, suas normas estabelecem restrições ao exercício dos direitos subjetivos, principalmente o direito de propriedade, calcadas nas normas constitucionais que impõem a proteção ao meio ambiente, especialmente as do art. 225 com seus incisos e parágrafos.

Articulando-se tais limitações constitucionais com os princípios da competência concorrente e residual (art. 25, § 1.º e, em relação aos Municípios, art. 30, inciso II), entende-se que a lei estadual pode estabelecer limitações ao exercício dos direitos, com vistas à proteção ambiental, ainda que não previstas na legislação federal, desde, é claro, que tais restrições sejam compatíveis com as liberdades públicas constitucionais. Ainda que haja expressa autorização federal, através de lei, se a lei estadual, considerada constitucionalmente válida, *a contrario*, prevalecerá a lei estadual. Trata-se em nossa opinião de situação característica onde o conceito de norma específica, cuja competência em matéria ambiental é atribuída ao Estado, para atender a peculiaridades locais, poderá determinar a inaplicabilidade da lei federal em Estados onde haja leis em contrário; todavia, convém enfatizar, somente, se o conflito ocorrer em relação a norma federal permissiva, nunca se a referida norma é proibitiva.

Os demais critérios nos fazem entrever as exceções ao princípio geral da prevalência da legislação federal.

A primeira exceção se apresenta no caso de a norma federal invadir área já claramente definida na Constituição ou na lei ordinária federal como de competência estadual ou municipal. Assim, por exemplo, não poderão o

CONAMA ou o IBAMA normatizar a distribuição de gás canalizado e nem dispor sobre controle do uso e ocupação do solo urbano, matérias de competência dos Estados e Municípios, respectivamente. Neste caso, se houver conflito de normas, prevalecerá sempre a norma local, desde que fique suficientemente caracterizada a infringência dos arts. 25 a 31 da Constituição pelos regulamentos federais. Esta possibilidade, aparentemente remota, deve ser considerada pelo fato de que a proteção ambiental permeia todas as manifestações da vida jurídica, devendo haver o especial cuidado em não invadir áreas onde já está constitucionalmente definida a competência estadual ou municipal.

Outra exceção exsurge da possível superveniência de lei federal que atribua competência aos Estados e Municípios para legislar sobre matérias de interesse local. Neste caso o conflito desaparece, em face da definição legal de norma específica, eis que somente a lei ordinária pode definir o que seja interesse local ou regional. Tal hipótese fará com que as normas federais porventura existentes à data da promulgação da lei nova, que estabeleça tal limitação, percam a eficácia, quando não a validade, nos Estados onde haja normas específicas conflitantes.

Esses critérios possibilitam soluções que, em nossa opinião, respondem às dúvidas suscitadas no início.

Primeiramente, em caso da ocorrência de leis federal e estadual disciplinando a mesma matéria, o diploma legal a ser aplicado será o federal, a menos que se refira a matéria inequivocamente definida na Constituição ou na lei ordinária federal como pertencente à alçada estadual.

Em segundo lugar, conforme se demonstrou, não há critérios para distinguir, na legislação atinente ao meio ambiente, anterior à Constituição, o que constitua comando geral ou específico, salvo o critério da derivação analítica. Pode-se assim dizer que todas as Portarias e Resoluções, bem como determinados artigos de Leis ou Decretos, estes baixados *ex vi* da legislação ambiental ordinária, principalmente o Código Florestal, a Lei de Proteção à Fauna, o Código de Pesca, o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, as leis e decretos que dispõem sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, são de natureza específica quando detalham ou regulamentam a aplicação das leis ordinárias ou da própria Constituição. Como se trata de normas derivadas, elas como que se incorporam às leis gerais respectivas e devem prevalecer, inclusive nos Estados que já detém legislação específica sobre idênticas matérias.

Volto, em conclusão, a repetir que somente a lei ordinária federal poderá dispor sobre o que seja matéria específica, ou de interesse local, regional ou estadual; na ausência dessa legislação, as normas federais deverão prevalecer, sejam elas de natureza ordinária ou regulamentar; o que nos leva a opinar que as Resoluções do CONAMA, bem como as Portarias do IBAMA, partindo do pressuposto de que sejam válidas constitucionalmente, prevalecem sobre as leis ordinárias estaduais, em caso de conflito.