

# Dark Kitchens e a Cidade de São Paulo: Desafios Regulatórios Urbanísticos

Irene Patrícia Nohara<sup>1</sup>  
Cintia de Castro Marino<sup>2</sup>  
Carlos Eduardo de Araujo<sup>3</sup>

## Resumo

O artigo analisa o fenômeno das *Dark kitchens* na cidade de São Paulo, abordando suas características essenciais, o modelo de negócio adotado e sua rápida expansão no contexto da pandemia de COVID-19. Examina-se, especificamente, o impacto urbanístico dessa modalidade de atividade e os problemas gerados no ambiente urbano. O estudo problematiza os desafios regulatórios decorrentes da atividade, analisando o histórico normativo do município de São Paulo, marcado por uma legislação inicial, regulamentada, que posteriormente foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça em controle concentrado, culminando com uma atualização legislativa inserida na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Como contribuição, a pesquisa realiza a comparação entre as duas disciplinas normativas, identificando as lacunas regulatórias, as insuficiências técnicas e apontando a necessidade de parâmetros regulatórios mais claros e consistentes, visando ao aprimoramento da regulação urbanística relacionada com as *Dark kitchens*.

**Palavras-chave:** *Dark kitchen*; Regulação; Urbanismo.

- 
- 1 Livre-docente e doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professora pesquisadora do Programa de Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada parecerista e árbitra em contratos administrativos.
  - 2 Doutora e mestra em arquitetura e urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Realiza Estágio de Pós-doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis (PPG-CIS) da Universidade Nove de Julho (Uninove). Arquiteta e urbanista, suplente na cadeira de notório saber em urbanismo no CONDEPHAAT.
  - 3 Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo desde 2010, tendo ingressado mediante concurso público de provas e títulos. Doutorando em Filosofia do Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Administrativo pela PUC-SP.

## Introdução

As *Dark kitchens*, também denominadas “cozinhas fantasmas”, propagaram-se na cidade de São Paulo no período marcado pela pandemia decorrente da Covid-19, em razão de seu formato de negócio não envolver a oferta de refeições no local nem contato direto com o consumidor, como um restaurante tradicional, restringindo-se à modalidade de *delivery* dos produtos através da utilização de plataformas digitais de entrega, em face das restrições impostas naquele período por conta das regras de isolamento social.

A simplificação do estabelecimento do negócio constitui-se a principal vantagem de se utilizar o formato de uma *Dark kitchen*, uma vez que o objetivo exclusivo do empresário deste ramo de atividade consiste em produzir seus alimentos em uma estrutura pronta de cozinhas, sem ter a preocupação quanto a atender os requisitos atinentes aos restaurantes físicos, em especial aqueles referentes à infraestrutura e manutenção, que envolvem, por exemplo, a disposição adequada de uma estrutura elétrica, hidráulica, de esgoto e exaustão, visto não existir a oferta de espaço para consumo de alimentos no local. Além disso, o número de empregados contratados também é reduzido, o que possibilita a diminuição dos custos iniciais e a facilitação de processos para o início efetivo do desenvolvimento da atividade econômica.

Entretanto, tais estabelecimentos possuem porte industrial e, tendo a sua implantação se dado de maneira rápida no contexto da pandemia, inúmeros problemas passaram a ser detectados no exercício dessa atividade na cidade de São Paulo. O aumento significativo da poluição sonora e do ar nos locais em que as referidas cozinhas se estabeleceram, bem como o crescimento do trânsito e do fluxo de pessoas, em especial, de profissionais responsáveis pelo abastecimento das cozinhas e pela efetivação das entregas, são problemas comumente relatados pela vizinhança das *Dark kitchens*, que passou a conviver repentinamente com esses problemas no seu dia a dia.

Assim, passou-se a discutir sobre a necessidade ou não de regulação dessa atividade por parte do poder público e, principalmente, como isso deveria ocorrer. Inovações tecnológicas e novas formas de gestão empresarial são aspectos rotineiros nos tempos atuais. É comum que as plataformas agregadas a serviços criem situações de vazios regulatórios que gerem externalidades, assim como injustiça e desequilíbrio na configuração do poder de polícia. Não seria equilibrado e justo (Nohara, 2022, p. 319) que, para abrir um restaurante, fosse necessário cumprir com diversas exigências e também com a expedição de distintos alvarás

(de funcionamento, de vigilância, de procedimentos operacionais padronizados, de registro de compras de alimentos) enquanto que as *Dark kitchens* operassem literalmente “na sombra”. Portanto, a velocidade com que modelos de negócios já estabelecidos são impactados por esses elementos demanda do Estado uma constante vigilância quanto a verificar as vantagens e desvantagens que essas mudanças acarretam para o corpo social, bem como verificar a necessidade ou não de uma regulação específica de determinada atividade a depender de cada caso.

O regular ou não regular uma atividade e a forma pela qual a condução de determinadas questões sociais serão equalizadas pelo ente público são aspectos dinâmicos e complexos e que estão presentes na discussão jurídica, política, econômica e social da agenda das principais cidades do mundo. A implementação das *Dark kitchens* na cidade de São Paulo, sem dúvida, consiste em uma dessas questões.

Por conseguinte, o presente artigo objetiva contextualizar o debate jurídico e urbanístico sobre as *Dark kitchens* na cidade de São Paulo, sendo exposto o movimento legislativo assim como as audiências que ocorreram na Câmara Municipal de São Paulo, a aprovação da lei e da regulamentação por decreto, sendo que, posteriormente, tais atos foram declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Na sequência, será abordada a alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo, realizada para incluir a disciplina das *Dark kitchens*, procurando comparar a disciplina jurídica anterior com a posterior previsão integrada ao uso e ocupação de solo, dada a alteração processada na Lei nº 18.081/2024 para incluir a disciplina da atividade.

Como contribuição da presente abordagem, será comparada a disciplina anterior, afastada por ação direta de inconstitucionalidade julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com a nova disciplina legal, veiculada a partir da alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo, a fim de ponderar os pontos lacunosos, considerando a necessidade de uma disciplina regulatória mais pormenorizada para abarcar os desafios urbanísticos oferecidos pela atividade das *Dark kitchens*. Como se trata de atividade econômica que mobiliza muitos recursos, é evidente que o poder econômico procura influenciar sua disciplina jurídica, sendo considerada na abordagem a movimentação política de grupos econômicos afetados por tal disciplina. Espera-se contribuir com o atual estado da arte regulatório, suas lacunas e insuficiências, procurando suscitar a reflexão quanto à necessidade de uma disciplina específica e mais parametrizada, como foi o desejo geral externado pela população de São Paulo nas audiências que antecederam a disciplina legal das *Dark kitchens*.

## **Dark Kitchens e seu Estabelecimento na Cidade de São Paulo**

Tendo em vista os impactos econômicos decorrentes da pandemia, constatou-se que o setor relativo a restaurantes fora extremamente afetado, tendo em vista a necessidade de isolamento social, principal forma encontrada e recomendada pelas autoridades sanitárias para reduzir a propagação do vírus, em especial no momento em que ainda não existiam vacinas para combatê-lo preventivamente.

Diante dessa situação e visando amenizar os prejuízos, a opção exclusiva pelo *delivery* passou a ser uma necessidade de sobrevivência empresarial para muitos desses estabelecimentos, que encontraram nesse formato de negócio um meio para continuar operando suas atividades, ainda que de forma restritiva.

Nesse contexto, as *Dark kitchens* se estabeleceram como alternativa mais simples e menos custosa para diversos empresários, que, no momento da pandemia, encontraram dificuldades para desempenhar habitualmente suas atividades. Esses empreendimentos consistem no funcionamento conjunto de cozinhas de diferentes restaurantes num mesmo espaço, destinadas apenas ao preparo de refeições para entrega.

Importante frisar que esse modelo de negócio surgiu associado à evolução dos sistemas de entrega de refeições, que se deu, sobretudo, com o seu avanço tecnológico, permitindo a construção de um sistema *online* eficaz para que o consumidor efetuasse seu pedido de refeição e o recebesse em determinado espaço de tempo.<sup>4</sup> Além disso, Sonal Sisodia e Sreelaxmi Nair (2021, p. 44) explicam que o surgimento das *Dark kitchens* está ligado às crescentes demandas por melhores padrões de entrega de comida e a alta do valor das locações de espaços físicos nas grandes cidades.

A utilização desse modelo de cozinha teve grande adesão no ramo empresarial respectivo, de maneira que a oferta de cozinhas nesse formato foi exponencializada durante o período da pandemia, tornando-se, atualmente, tendência incontestável do setor. Mariana Piton Hakim, Victor Methner Dela Libera *et al.*

---

4 Eduardo Bueno, responsável pela pesquisa CREST (Consumer Reports on Eating Share Trends) no Brasil, demonstra que pedidos realizados exclusivamente via aplicativos pelos consumidores cresceram mais de 1.000% em relação a 2016 e já são o dobro do período pré-pandemia.

(2023) apontam que as *Dark kitchens* vieram para ficar e que a tendência é a de crescimento econômico do ramo nos próximos anos.<sup>5</sup>

Em pesquisa<sup>6</sup> promovida pelos autores citados anteriormente, foram analisados três mil estabelecimentos no Estado de São Paulo, divididos igualmente entre três cidades: São Paulo, Campinas e Limeira. Em São Paulo, as *Dark kitchens* representam pelo menos 35,4% dos restaurantes, enquanto em Campinas e Limeira, 24,4% e 22,5% (Hakim *et al.*, 2023, p. 5), respectivamente, tendo sido feita a ressalva pelos pesquisadores de que esse número pode ser ainda maior, mas que, por falta de informações mais precisas, tiveram de ser classificadas no levantamento como indefinidas (Hakim *et al.*, 2023, p. 8).

Os dados obtidos em referido estudo sinalizam que, na cidade de São Paulo, pelo menos um em cada três restaurantes cadastrados na plataforma iFood, principal aplicativo de entrega de refeições no Brasil<sup>7</sup>, é uma *Dark kitchen* (Hakim *et al.*, 2023, p. 5, Tabela 1).

Além disso, a pesquisa empírica promovida pelos autores citados elencou ainda outros dados importantes que serão considerados na presente análise, quais sejam, que os consumidores não conseguem distinguir qual estabelecimento possui ou não o formato de *Dark kitchen*, ao se valerem de aplicativos para entregas de refeições (Hakim *et al.*, 2023, p. 2), e que existe mais de um modelo de negócio para o desenvolvimento da atividade de *Dark kitchen* estabelecido na cidade de São Paulo (Hakim *et al.*, 2023, p. 9).

Diante desse cenário de crescimento das *Dark kitchens*, também se verificou o crescimento dos problemas e transtornos que esse modelo de atividade acarretou para a vizinhança de muitas das cozinhas fantasmas, sobretudo na cidade de São Paulo.

Os principais problemas urbanísticos relatados foram o crescimento dos índices de poluição sonora e do ar, de descarte inadequado do lixo produzido e o

5 Segundo apontam Mariana Piton Hakim, Victor Methner Dela Libera *et al.*: “Estima-se que as dark kitchens não sejam apenas uma solução temporária. As previsões indicam que as vendas devem alcançar US\$ 0,91 trilhão em 2023, em todo o mundo, com crescimento anual de 12,33% até 2027”. 2023, p. 1-2.

6 De acordo com o estudo, as informações foram obtidas entre dezembro de 2020 e janeiro de 2023 por meio de um *software* (JavaScript Object Notation - JSON) e analisadas caso a caso, tendo sido utilizado, ainda, o Google Street View para verificar as fachadas dos restaurantes. Na metodologia de pesquisa empregada, ainda foi esclarecido que, quando as informações obtidas eram insuficientes, a checagem se dava por e-mail ou ligação telefônica para o estabelecimento. HAKIM, Mariana Piton *et al.*, 2023, p. 3.

7 CHEVALIER, Stephanie. *Brazil: top apps to order food online 2022*. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/748291/most-popular-food-delivery-apps-brazil/>. Acesso em: 2 abr. 2025.

aumento do trânsito e do fluxo de veículos e de pessoas em diversas regiões tidas muitas vezes como predominantemente residenciais.

Embora o contexto da pandemia tenha ampliado a adoção desse modelo negocial, o fato é que as *Dark kitchens* conseguiram se instalar na cidade de São Paulo devido a uma combinação de fatores relacionados à inexistência de legislação direcionada a esse novo modelo de negócio e à forma como os empreendimentos foram licenciados.

Como a Lei de Zoneamento paulistana vigente (Lei municipal n. 16.402/16) não previa uma classificação específica para atividades como *Dark kitchens*, com base no número de cozinhas que operavam em conjunto, esses estabelecimentos foram licenciados sob categorias de atividades não residenciais (como NR1, NR2 ou NR3), que eram definidas principalmente pela área construída e não pelo impacto cumulativo de múltiplas cozinhas industriais.<sup>8</sup>

A Lei de Zoneamento do município de São Paulo classifica o uso do solo em duas categorias, a de uso residencial e a de uso não residencial. O uso não residencial envolve o desenvolvimento das atividades comerciais, serviços e, dentro dessa categoria, há outras várias subcategorias. Dentre elas estão a NR-1, a NR-2, a NR-3, a Industrial 1-A, a 1-B e a Industrial 2 e 3.

O Decreto municipal n. 57.378/16 regulamenta o enquadramento de atividades não residenciais conforme categorias de uso e subcategorias de uso de maneira a enquadrar cada grupo de atividades econômicas em uma subcategoria.

Como não havia previsão específica para as *Dark kitchens*, elas acabaram sendo enquadradas como atividades NR-1, NR-2, NR-3, que possuem atividade compatível com zonas residenciais,<sup>9</sup> tais como restaurantes e similares, lanchonete, confeitaria e padaria.

Além disso, em que pese a complexidade desse modelo negocial, a atividade das *Dark kitchens* era frequentemente classificada como de “baixo risco”.

---

8 Nas audiências públicas realizadas na Câmara Municipal de São Paulo nas datas de 5 de setembro de 2022, 8 de novembro de 2022 e 29 de novembro de 2022, foram relatados casos em que empreendimentos de *Dark kitchens* foram licenciados como “coworking de escritórios” (CNPJ de escritórios), uma categoria que tem um impacto ambiental muito menor (fumaça, odores, tráfego, riscos de explosão) do que o de cozinhas industriais. Essa prática foi vista por muitos moradores como má-fé por parte dos empreendedores.

9 O Decreto n. 57.378/16 assim define a NR-1, NR-2 e NR-3: NR-1: Uso não residencial compatível com a vizinhança residencial; NR-2: Uso não residencial tolerável à vizinhança residencial; e NR-3: Uso não residencial especial ou incômodo à vizinhança residencial.

Isso permitia que a licença de funcionamento fosse expedida sem a exigência de regularização prévia do imóvel, o que poderia indicar “uma brecha na lei”.<sup>10</sup>

Por fim, verificou-se que as autoridades competentes tinham dificuldades práticas em mapear e identificar as *Dark kitchens* tendo por base a própria Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

Logo, a instalação das *Dark kitchens* antes da regulamentação específica foi possível porque elas se aproveitaram da inexistência de uma legislação adequada que regulamentasse a atividade, que não estava, assim, preparada para esse novo modelo de negócio, tendo sido licenciadas sob categorias mais brandas, não refletindo o real impacto que gerariam nas comunidades residenciais.

A opção adotada pela Prefeitura da cidade de São Paulo foi a de propor o projeto de lei n. 362/22, que tinha por finalidade estabelecer regras aplicáveis a estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinado à comercialização de refeições e alimentos essencialmente por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta, regime de conglomerado ou condomínio de cozinhas, popularmente conhecidas como *Dark kitchens*. Referido projeto de lei foi votado e aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo e sancionado pelo prefeito. Trata-se da Lei municipal n. 17.853, de 29 de novembro de 2022, regulamentada pelo Decreto municipal n. 62.365, de 8 de maio de 2023.

## **Formato Regulatório das *Dark Kitchens* na Cidade de São Paulo – Lei Municipal n. 17.853/2022 e Decreto Municipal n. 62.365/2023**

O Projeto de Lei n. 362/22, de autoria do Chefe do Poder Executivo do Município de São Paulo, foi apresentado em 24 de maio de 2022 à Câmara Municipal

---

10 Na audiência pública realizada na data de 29 de novembro de 2022, o próprio secretário da Casa Civil, Sr. Fabrício Cobra Arbex, ressaltou a necessidade de alteração desta realidade – classificação como baixo risco – no texto regulatório proposto. Destacou que: “Então, a gente fez uma série de adequações nessa lei com relação à questão da regularização de poluentes; a própria licença, que antes era uma licença de baixo risco, passou a ser uma licença obrigatória; a questão da responsabilização do administrador do empreendimento. Tudo isso são questões que os empreendimentos terão de se adequar. No caso específico da Lapa, a licença de baixo risco não precisa ter a regularidade do imóvel, que foi uma novidade trazida por esta Casa junto ao Executivo para que houvesse menos burocracia na cidade de São Paulo, o que traz efeitos positivos”. Câmara Municipal de São Paulo, Processo 01-0362/2022, p. 1181. Disponível em: [https://splegispdarmazenamento.blob.core.windows.net/visualizacao/ProcessoDigital\\_ProcessoPrincipal\\_PL\\_362\\_2022.pdf?sv=2023-01-03&st=2025-08-26T17:15:37Z&se=2025-08-26T18:35:37Z&sr=b&sp=r&sig=dS3EyjgYofCzkNff3Vh7WURr8u%2fQN7sduSgCK0va8o%3d](https://splegispdarmazenamento.blob.core.windows.net/visualizacao/ProcessoDigital_ProcessoPrincipal_PL_362_2022.pdf?sv=2023-01-03&st=2025-08-26T17:15:37Z&se=2025-08-26T18:35:37Z&sr=b&sp=r&sig=dS3EyjgYofCzkNff3Vh7WURr8u%2fQN7sduSgCK0va8o%3d). Acesso em: 26 ago. 2025.

de São Paulo, tendo sido lido em 25 de maio de 2022, durante a 141ª Sessão Ordinária, da 18ª legislatura. Foram designadas as seguintes comissões para a sua análise: Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, Comissão de Administração Pública, Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher e Comissão de Finanças e Orçamento.

No âmbito das Comissões designadas para a análise da proposta, foram realizadas seis audiências públicas durante a tramitação da propositura legislativa em tela, tendo sido uma no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa e as outras cinco na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, oportunidades estas em que a sociedade e os parlamentares puderam apresentar suas impressões, sugestões e opiniões sobre o tema, bem como possíveis ajustes ao texto apresentado pelo Executivo.<sup>11</sup>

As audiências públicas ocorreram na Câmara Municipal de São Paulo<sup>12</sup> e se deram em formato híbrido, permitindo a participação na modalidade presencial e virtual, necessitando cadastro prévio dos munícipes que pretendessem se inscrever e participar virtualmente. Na modalidade presencial, a inscrição poderia ser realizada diretamente na própria sessão convocada.

Do extrato das audiências públicas (notas taquigráficas) é possível extrair importantes elementos que balizaram a discussão do tema no Parlamento.

As seis audiências públicas realizadas contaram com um total de 127 manifestações de munícipes que falaram em nome próprio ou como representante de algum movimento social ou entidade econômica. Também foram ouvidas autoridades dos Poderes Legislativo e Executivo, do Ministério Público e do Procon.

Das 127 manifestações foi possível verificar que: (i) 13 se mostraram favoráveis ao desenvolvimento pleno da atividade, não caracterizando-a como atividade

---

11 A primeira audiência pública ocorreu na data de 9 de junho de 2022, na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa. As demais ocorreram na Comissão de Política Urbana Metropolitana e Meio Ambiente nas seguintes datas: 23 de junho de 2022, 5 de setembro de 2022, 8 de novembro de 2022, 23 de novembro de 2022 e 29 de novembro de 2022. Há de se destacar que a audiência que estava sendo realizada na data de 23 de novembro de 2022 teve que ser finalizada por conta de problemas técnicos, o que impossibilitou a participação daqueles que fariam uso da palavra de maneira virtual, de modo que foi convocada nova audiência para o dia 29, em que se observou inicialmente os inscritos que não puderam fazer uso da palavra na audiência anterior e, em seguida, os trabalhos seguiram com os inscritos para manifestação naquele dia.

12 Para referenciais teóricos de democracia como cooperação reflexiva, ver LEVY, Wilson; LEITE, Carlos. O desafio da governança urbana contemporânea: uma abordagem à luz das cidades inteligentes. In: SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.); NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles da. *Regulação do espaço urbano*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 240.

do tipo indústria e 114 mostraram-se desfavoráveis à proliferação desregrada da atividade; (ii) a integralidade das manifestações dos munícipes e das entidades representativas da sociedade civil<sup>13</sup> tangia às instalações na zona sul da capital paulista, em especial as regiões da Vila Mariana, Aclimação, Paraíso, Brooklin, Vila Romana, Água Branca, Pompeia, Lapa e Panamby; e (iii) os principais pontos de debate foram: classificação adequada da atividade de *Dark kitchens*, buscando caracterizá-la como atividade industrial ou não; ausência de estudos técnicos por parte da prefeitura que possibilitaram a rápida e desordenada instalação das cozinhas fantasmas no município sem levar em consideração o perfil urbanístico da região em que se instalavam; relatos acerca do aumento de ruído, odor, trânsito de veículos e pedestres e fumaça em residências vizinhas às *Dark kitchens* e os impactos na vida e saúde cotidiana das pessoas.

O contraponto defendido pelos representantes das *Dark kitchens* envolveu a geração de emprego e a necessidade de não se classificar a atividade de *Dark kitchens* como indústria, tendo em vista que a modalidade de negócio pressupõe sua proximidade física com o centro da cidade, o que poderia impossibilitar esse modelo de negócio.

Interessante notar, nas manifestações da sociedade civil, que mais do que relatar os problemas oriundos da instalação das *Dark kitchens* nos bairros mais afetados, a exemplo de problemas como ruído, odor e aumento no fluxo de carros e pessoas, a discussão principal pautou-se no sentido de caracterizar como indústria o modelo negocial de *Dark kitchen*, o que incrementou a tecnicidade do debate, tendo em vista que a classificação da atividade econômica em industrial ou não repercute diretamente na região da cidade em que ela pode ou não ser desenvolvida.<sup>14</sup>

---

13 Participaram das audiências públicas representando movimentos organizados da sociedade civil: Associação Viva Paraíso, Movimento Defenda São Paulo, Associação Amigos do Panamby, Movimento S. O. S Panamby e Casa da Lapa.

14 Exemplo desse tipo de elemento técnico da discussão pode ser colhido na manifestação do Sr. Gustavo Gushiken na Audiência Pública realizada na data de 5 de setembro de 2022 (fls. 183 do projeto de lei n. 362-22), morador da Vila Romana, que apontou que: “A primeira coisa que a gente viu aqui é que de três a vinte luzinhas é para o *box* de mil metros quadrados. É uma Ind-2. O que é uma Ind-2? Olhem aqui: 1.b: Atividade industrial compatível à vizinhança residencial. Isso não é. Isso não resolve. É incompatível. Tudo bem, o maior é o Ind-2, mas aqui, dentro do que vai ser exigido, é que ele possa funcionar até uma hora e volte a funcionar às cinco horas, ou seja, quatro horas de sono para os moradores perto de uma *Dark kitchen*. Ou seja, é uma incoerência total, total. E para não inventarem novas leis, eu vou até falar o que acho sinceramente que estiver nessa *Dark kitchen*. Ind-3: Estabelecimento industrial, cujo funcionamento possa causar prejuízo à saúde, à segurança, ao bem-estar público e integridade da flora e da fauna regional. Gente, não precisamos inventar muitas coisas. Está aqui. É Ind-3”.

As autoridades do Poder Executivo que participaram das audiências públicas defenderam a proposta regulatória como forma mais adequada de tratar a matéria naquele instante, oportunidade em que destacaram a viabilidade técnica da medida e que a fiscalização seria realizada de maneira adequada. Vereadores da base de governo posicionaram-se no mesmo sentido, enquanto os de oposição manifestaram-se contrariamente, tendo em vista a problemática já instaurada por essa modalidade de negócio nos mais variados bairros da cidade.

Tendo sido considerada madura para ser colocada em votação, referida propositura legislativa foi aprovada pelo Plenário da Câmara Municipal de São Paulo, em primeira votação, na data de 9 de novembro de 2022, durante a 128ª Sessão Extraordinária. Já em 29 de novembro de 2022, a propositura foi aprovada em 2ª votação, na forma de substitutivo apresentado pelo Líder de Governo<sup>15</sup>, durante a 134ª Sessão Extraordinária, tendo sido encaminhada à sanção do Prefeito. Na sequência, foi promulgada a Lei n. 17.853, de 29 de novembro de 2022.

A Lei n. 17.853/2022 teve por objetivo regulamentar o modelo de negócios das *Dark kitchens* na cidade de São Paulo visando estabelecer condições regulatórias mais adequadas para a utilização de seu formato de negócio.

O art. 3º da lei dividiu as operações das *Dark kitchens* em duas modalidades, além de estabelecer as áreas dentro do zoneamento urbano em que seria permitida a sua instalação.

Assim, quando se tratar de um espaço com área construída computável de até 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), na hipótese em que abranger de três a dez cozinhas, a atividade deverá ser enquadrada na subcategoria de uso Ind-1b, no grupo de atividades Ind-1b-1, nos termos do art. 102, I, da Lei municipal n. 16.402/2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo do município de São Paulo.

Por outro lado, caso a atividade conte com mais de dez cozinhas ou ultrapasse a área construída computável de 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), a atividade passa a ser enquadrada como subcategoria de uso Ind-2, no grupo de atividades Ind-2-1, nos termos do art. 103 da lei de zoneamento do município de São Paulo.

A classificação de *Dark kitchens* à luz de critérios urbanísticos, nas subcategorias Ind-1b e Ind-2, preceituada pela Lei n. 17.853/22, é importante para

---

15 Interessante observar que durante a votação do projeto de lei n. 362/2022 foram apresentadas oito emendas em primeira votação e seis emendas em segunda votação, de autoria de múltiplos parlamentares, tendo todas sido rejeitadas pelo Plenário da Câmara Municipal de São Paulo. O texto final aprovado, em segunda votação, foi o do substitutivo apresentado pelo Líder de Governo, vereador Fábio Riva.

delimitar a zona da cidade em que esse modelo de negócio poderá ou não ser utilizado, conforme estabelecido pelo zoneamento da cidade pela Lei municipal n. 16.402/16. Lembre-se que as zonas correspondem a porções do território da cidade nas quais incidem parâmetros próprios de parcelamento, uso e ocupação do solo estabelecidos em quadros da própria lei de zoneamento e que têm suas características definidas em função do território no qual se inserem.<sup>16</sup>

A primeira hipótese trazida pela lei cuida das *Dark kitchens* de menor porte e foram equiparadas à atividade industrial compatível com a vizinhança residencial no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibração e de poluição ambiental (subcategoria de uso Ind-1b descrita no art. 96, VI, da Lei n. 16.402/16).

A Lei n. 17.853/22, contudo, especificou a modalidade em tela no grupo de atividades Ind-1b-1, que, pelo art. 102, I, da lei de zoneamento do município de São Paulo, abarca a “fabricação de produtos alimentícios e bebidas: estabelecimentos destinados à fabricação de produtos de padaria, confeitaria, pastelaria, rotisserie, dentre outros, com área construída computável de até 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), cujo potencial poluidor, em especial de odores, seja passível de controle tecnológico” (art. 102, I, da Lei n. 16.402/16). A lei n. 17.853/22, por sua vez, acresceu para a atividade a “hipótese em que abranger de 03 (três) até 10 (dez) cozinhas, limitada à área construída computável de até 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados)” (art. 3, I, da Lei n. 17.853/22).

As atividades englobadas no grupo Ind-1b-1 podem ser desempenhadas nas seguintes zonas da cidade ZEU; ZEUP; ZEM; ZEMP; ZC; ZC-ZEIS; ZM; ZMIS; ZEIS-1; ZEIS-2; ZEIS-3; ZEIS-5; ZDE-1; ZDE-2; ZPI-1 e ZPI-2, conforme o Quadro 4 da Lei de Zoneamento.

Em termos práticos, percebe-se que essa modalidade é compatível com uma vizinhança residencial, desde que não exclusivamente residencial, o que significa dizer que suas atividades foram possibilitadas em grande parte das zonas de uso da cidade.<sup>17</sup>

16 Arts. 5º e 6º da Lei municipal n. 16.402/2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE).

17 Essa modalidade de *Dark kitchen* não poderá ser instalada nas Zonas Corredores (ZCOR), nas zonas localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental e nas zonas de preservação, como as Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER) e nas Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM).

A segunda hipótese, por sua vez, consiste nas *Dark kitchens* de maior porte, tendo sido enquadrada no grupo de atividades Ind-2, que cuidam de atividade industrial geradora de impactos urbanísticos e ambientais, o que implicou a fixação de padrões específicos referentes às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e níveis de ruído, de vibração e de poluição ambiental (art. 96, VII, da Lei n. 16.402/16).

Dentro dessa subcategoria (Ind-2), a segunda modalidade de *Dark kitchen* fixada pela Lei n. 17.853/22 foi enquadrada no grupo de atividades Ind-2-1, que corresponde à “fabricação de produtos alimentícios e bebidas: estabelecimentos destinados à preparação de alimentos, conservas, produtos de cereais, bebidas, dentre outros” (art. 103, I, da Lei n. 16.402/16). Por sua vez, acrescida para a atividade a “hipótese em que ultrapassar 10 (dez) cozinhas ou 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) de área construída computável” (art. 3, I, da Lei n. 17.853/22).

E pela mesma lei de zoneamento, atividades do grupo Ind-2-1 apenas são permitidas nas seguintes Zonas: ZDE-2; ZPI-1 e ZPI-2, conforme Quadro 4 da Lei n. 16.402/16.

Considerou-se que a atividade desempenhada nesses moldes geraria maiores impactos urbanísticos e ambientais e, portanto, sua instalação ficou restrita às Zonas Predominantemente Industriais (ZPI-1 e ZPI-2) e à Zona de Desenvolvimento Econômico 2 (ZDE-2).

Feitas essas considerações acerca das zonas urbanísticas em que cada modalidade de *Dark kitchen* fixada pela Lei n. 17.853/22 poderia se instalar, a regulamentação buscou delinear o formato estrutural pelo qual as *Dark kitchens* deveriam se organizar, a fim de uniformizar o desenvolvimento da atividade pelo setor.

Dessa maneira, houve exigência de ajuste da área mínima de cada cozinha ao limite legal determinado;<sup>18</sup> o cumprimento da distância mínima<sup>19</sup> entre uma *Dark kitchen* existente ou licenciada e outra;<sup>20</sup> e a apresentação, por parte das

---

18 Art. 3º, IV, do Decreto municipal n. 62.365/2023: Art. 3º O licenciamento de obras novas ou reformas, assim como a expedição de auto de licença de funcionamento dos estabelecimentos de que trata esse decreto deverá observar: (...) IV a ocupação da área mínima de 12 m<sup>2</sup> por cozinha a ser licenciada, conforme estabelece o § 1º do artigo 3º da Lei n. 17.853, de 2022.

19 Art. 3º, § 2º, da Lei municipal n. 17.853/2022: “§ 2º A distância mínima entre uma *Dark kitchen* existente ou licenciada e outra não deverá ser inferior a um raio de 300m (trezentos metros), sendo definido na regulamentação o centro do raio”.

20 O Decreto n. 62.365/2023, que regulamentou a Lei municipal n. 17.853/2022, estabeleceu em seu art. 4º que as *Dark kitchens* apenas podem ser instaladas observando o raio de 300m entre cada empreendimento dessa natureza, tendo a preferência o estabelecimento que comprovar ter requerido primeiro o Alvará de execução de Edificação Nova ou Reforma, o Certificado de Conclusão, Certificado de Regularização ou Auto de Licença de Funcionamento, o que ocorrer primeiro.

*Dark kitchens* já instaladas, de memorial de caracterização do empreendimento à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.<sup>21</sup>

Visando melhor especificar os parâmetros da atividade prevista em referida lei, foi publicado, em 9 de maio de 2023, o Decreto municipal n. 62.365/23, com o fim de regulamentar a Lei Municipal n. 17.853/22.

Referido decreto, seguindo as diretrizes já estabelecidas na Lei Municipal n. 17.853/22, fixou critérios para licenciamento das *Dark kitchens*, que só poderiam ser instaladas em determinados locais, a depender da quantidade de cozinhas existentes ou da área construída computável. Importante destacar que o presente decreto dispôs que a Lei municipal n. 15.499, de 7 de dezembro de 2011, que institui o Auto de Licença de Funcionamento Condicionado, não se aplica aos estabelecimentos caracterizados como *Dark kitchens*, visto que essas possuem regramento específico para licença de funcionamento.

Seguindo as diretrizes da Lei Municipal n. 17.853/22 (art. 3º, § 1º), o decreto dispôs que o licenciamento de obras novas ou reformas assim como a expedição de auto de licença de funcionamento das *Dark kitchens* deverão observar: as condições de instalação estabelecidas no Quadro 4A da Lei n. 16.402/16; as condições de instalação adicionais estabelecidas no artigo 7º da Lei n. 17.853/22; os parâmetros de incomodidade adicionais estabelecidos no artigo 6º da Lei n. 17.853/22; e a ocupação da área mínima de 12 m<sup>2</sup> por cozinha a ser licenciada, conforme estabelece o § 1º do artigo 3º da Lei n. 17.853/22.

Interessante observar disposição do decreto no que diz respeito às vagas de estacionamento ou espaços destinados à acomodação de motocicletas, bicicletas ou qualquer meio utilizado para entregas, os quais não serão englobados na área computável, desde que se limitem a uma vaga para cada 12 m<sup>2</sup> (doze metros quadrados) de área de cozinha (§ 1º, art. 3º, do Decreto Municipal n. 62.365/23).

As *Dark kitchens* também deverão observar os parâmetros de incomodidade para o licenciamento de obras novas ou reformas (art. 3º, III, do Decreto Municipal n. 62.365/23) e para a expedição de auto de licença de funcionamento (art. 3º, § 2º, II e III, do Decreto Municipal n. 62.365/23), bem como as normas ambientais, especialmente em relação aos sistemas de descarga de gases de exaustão (art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto Municipal n. 62.365/23), para o qual o decreto estabeleceu a possibilidade de solução alternativa para descarga de gases de

21 Art. 4º § 1º, da Lei municipal n. 17.853/2022: “Para a instalação dos estabelecimentos referidos no art. 1º desta Lei deverá ser apresentado previamente, à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, Memorial de Caracterização do Empreendimento nos termos do regulamento”.

exaustão preconizada pelo art. 6º, § 2º, da Lei municipal n. 17.853/22, desde que atendidos parâmetros específicos lá fixados.

O decreto também tratou de um problema prático existente quando da publicação da Lei municipal n. 17.853/22, qual seja, o da adequação das *Dark kitchens* já existentes à época da edição da legislação.

Sobre a matéria, o decreto estabeleceu que as *Dark kitchens* regularmente instaladas anteriormente à vigência da Lei municipal n. 17.853/22 deveriam, no prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação do decreto, que se deu em 9 de maio de 2023, autuar pedido de licenciamento edilício em que constem as adequações às disposições previstas nos artigos 4º, 5º, 6º e 7º do diploma e protocolar o Memorial de Caracterização do Empreendimento de que trata o § 1º do artigo 4º, todos da Lei n. 17.853/22.

Há que se destacar ainda que, para a hipótese tratada no parágrafo anterior, o § 1º do art. 7º do decreto estabeleceu a possibilidade de as *Dark kitchens* já existentes à época da vigência da Lei municipal n. 17.853/22 instalarem os espaços de estacionamento para a carga e descarga de mercadorias em outro imóvel, desde que fosse demonstrada, através de relatório assinado por responsável técnico, a impossibilidade de seu atendimento na edificação já existente, sem que houvesse demolição parcial ou total da edificação; que a distância entre os imóveis não fosse superior a 300m (trezentos metros); que, por ocasião do pedido da licença de funcionamento, fosse apresentada matrícula do imóvel em nome do mesmo proprietário do estabelecimento, contrato particular ou autorização expressa do proprietário que vinculasse a utilização do imóvel para o fim a que se solicitava, e que o estabelecimento principal contivesse, obrigatoriamente, espaço de embarque e desembarque para a parada dos veículos que iriam realizar a entrega das mercadorias (refeições).

Por fim, o decreto especificou a questão da fiscalização sobre a regulamentação da matéria, atribuindo a diferentes entes, a depender do tema, a competência fiscalizatória.

Coube à Divisão de Silêncio Urbano – PSIU, da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), e, concorrentemente, à subprefeitura do local em que estivesse instalado o estabelecimento, a fiscalização dos parâmetros de incomodidade relacionados à emissão de ruídos (art. 9º do Decreto Municipal n. 62.365/23). Também fixou que compete à subprefeitura do local em que estiver instalado o estabelecimento a fiscalização do disposto no art. 7º da Lei n. 17.853/22, no que tange ao atendimento das exigências da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e do Código de Obras e Edificações (art. 10 do Decreto Municipal n. 62.365/23).

Já o art. 11 do Decreto Municipal n. 62.365/23 dispôs que cabe às subprefeituras e à Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), no âmbito de suas competências, a fiscalização do uso do passeio público e da via pública para os fins do art. 8º da Lei n. 17.853/22. A Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), por sua vez, deveria fiscalizar o disposto no art. 6º da Lei n. 17.853/22, que trata da dispersão ambiental da carga poluente, em especial, a descarga de gases de exaustão, sem prejuízo do exercício da respectiva competência do órgão ambiental estadual aplicável à matéria.

### **Ação Direta de Inconstitucionalidade e Imposição da Necessidade de uma Nova Disciplina: Tribunal de Justiça e Edição da Lei que Alterou o Uso e Ocupação do Solo**

A Lei n. 17.853/22 e o Decreto Municipal n. 62.365/23 tiveram por objeto a regulamentação do modelo empresarial denominado *Dark kitchens* na cidade de São Paulo, visando estabelecer regramentos urbanísticos próprios para o desenvolvimento dessa atividade. A aprovação das medidas legislativas, contudo, ensejou o controle judicial de seus termos, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

A decisão judicial que merece especial destaque nesse ponto é aquela proveniente da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2157392-66.2023.8.26.0000, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que alegou ser inconstitucional o texto da lei aprovada por ausência de planejamento técnico e urbanístico prévio, verificável no processo legislativo que ensejou a aprovação da Lei n. 17.853/22, aptos a justificar a aprovação da medida nos termos propostos.

O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>22</sup>, embora tenha reconhecido a relevância do assunto e a necessidade regulatória sobre ele,

---

22 Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Paulistana 17.853/2022. Regulamentação das *Dark Kitchens*. Falta de estudos técnicos específicos antes da elaboração do projeto dessa lei. É reiterado o entendimento desse órgão especial acerca da necessidade de estudos técnicos para que se estabeleçam diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano. Nesse sentido, a título ilustrativo: Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade (IAI) 0016892-81.2023, Rel. Des. Aroldo Viotti; ADI 2111004-08.2023, Rel. Des. Vianna Cotrim; ADI 3001310-87.2023, Rel. Des. Décio Notarangel I; ADI 2272288-93, Rel. Des. Luis Fernando Nishi; ADI 2266517-03.2022, Rel. Des. Sílvia Rocha; ADI 2152800-13-2022, Rel. Des. Matheus Fontes; ADI 2036117-24.2021, Rel. Des. Jarbas Gomes; ADI 2272531-37.2021, Rel. Des. Luciana Bresciani. Doutrina cônsona (José Afonso da Silva, Alaôr Caffé Alves, Giovanni da Silva Corralo). De conseguinte, por violação do disposto nos arts. 180, inciso II, da Constituição paulista, e 30, inciso VIII, da Constituição nacional (invocável à luz do art. 144 do referido código político estadual), padece de invalidade a Lei paulistana 17.853, de 2022, salvo em relação a seu art. 13, pois, quanto a este, ao julgar-se, neste Órgão Especial, a ADI 2287391-09.2022, decidiu-se dar interpretação conforme ao § 4º do art. 146 da Lei municipal de São Paulo 16.402 (dispositivo que recebeu nova redação com esse mesmo art. 13 da aqui discutida Lei 17.853).

entendeu ser inconstitucional a Lei nº 17.853/22, tendo modulado prospectivamente os efeitos da declaração de inconstitucionalidade pelo prazo de 180 dias, contados da publicação da decisão, prazo esse que entendeu ser razoável para a instrução de um novo processo legislativo amparado pelos devidos estudos técnicos, que seriam exigidos pelo art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, e que, portanto, dariam substrato (técnico) para a aprovação futura da regulação.

Tendo em vista a necessidade regulatória e os prazos colocados pelo Judiciário paulista, foi editada a Lei n. 18.081, de 19 de janeiro de 2024, que dispôs sobre a revisão parcial da lei de uso e ocupação do solo no município de São Paulo, Lei n. 16.402, de 22 de março de 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, momento em que o tema fora novamente regulamentado. Os arts. 56 e 57 da Lei n. 18.081/2024 alteraram a redação dos arts. 102 e 103 da Lei n. 16.402/2016.

O art. 102 da Lei n. 16.402/2016 classificou como Ind-1b-1 as atividades de fabricação de produtos alimentícios e bebidas desenvolvidas por estabelecimentos cujo potencial poluidor, em especial de odores, seja passível de controle tecnológico, destinados à fabricação de produtos de padaria, confeitaria, pastelaria, rotisserie, dentre outros, com área construída computável de até 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) e estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinados à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta ou conglomerado de cozinhas, popularmente conhecidas como *Dark kitchens*, na hipótese em que abranger de 3 (três) até 10 (dez) cozinhas, limitada à área construída computável de até 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados).

Por sua vez, a nova redação conferida ao art. 103 estabeleceu que também se classifica como Ind-2, na modalidade Ind-2-1, a fabricação de produtos alimentícios e bebidas desenvolvida por estabelecimentos destinados à preparação de alimentos, conservas, produtos de cereais, bebidas, dentre outros, e estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinados à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta ou conglomerado de cozinhas, popularmente

conhecidas como *Dark kitchens*, na hipótese em que ultrapassar 10 (dez) cozinhas ou 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) de área construída computável.<sup>23</sup>

Ainda, foi alterada a redação do § 6º do art. 124 da Lei n. 16.402/2016 para estabelecer que não são passíveis de regularização e reforma, nos termos do caput do artigo<sup>24</sup>, “os estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinados à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, classificadas como *Dark kitchen*”.

## Desafios Regulatórios Urbanísticos

Conceituadas na literatura internacional como estabelecimentos que operam exclusivamente por meio de entregas e retiradas, as *Dark kitchens* caracterizam-se pela ausência de espaço destinado ao consumo no local, comercializando seus produtos unicamente por intermédio de plataformas digitais (Hakim *et al.*, 2023). Esse modelo de negócio tem experimentado uma rápida expansão nos últimos anos, impulsionado tanto pela crescente difusão das plataformas digitais quanto pelas restrições sanitárias e de mobilidade decorrentes da pandemia de Covid-19 (Cunha *et al.*, 2024).

O intenso debate urbanístico na Câmara Municipal de São Paulo sobre a instalação de *Dark kitchens* não se refere apenas a restaurantes que operam por meio de retirada ou entrega de alimentos, mas sim a um modelo de negócio específico caracterizado pela concentração de múltiplas cozinhas industriais em um

23 A Lei n. 18.081/2024 ainda acrescentou os §§ 2º e 3º ao art. 103, dispondo, respectivamente, que “ficam classificadas como Ind-2 as atividades descritas nos incisos I e VII do art. 102 desta Lei que apresentem área construída computável superior a 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) e que não configurem *Dark kitchens*, além daquelas não enquadradas nas demais atividades” (§ 2º) e que “poderão ser enquadrados na categoria de uso Ind-1b os estabelecimentos industriais com área computável menor ou igual 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) enquadrados como Ind-2, desde que avaliada pelo órgão competente que a atividade industrial é compatível com a vizinhança residencial no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibração e de poluição ambiental” (§ 3º).

24 Assim dispõe o caput do art. 124 da Lei n. 16.402/2016: “Art. 124. Os usos enquadrados na subcategoria de uso Ind-2 comprovadamente instalados nas zonas ZM, ZMa, ZC, ZCa, ZEIS, ZEU, ZEUP, ZEUa, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZPI, ZDE e ZPDS e na subcategoria de uso Ind-1b nas zonas ZMa, ZCa, ZPDS e ZPI, até a entrada em vigor da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE, são passíveis de regularização e reformas, independentemente da largura da via”.

único empreendimento.<sup>25</sup> Esses estabelecimentos, configurados como condomínios ou complexos de cozinhas industriais, apresentam uma dinâmica operacional que gera diversas externalidades negativas para o entorno urbano.

Entre os impactos mais relevantes associados à atividade, destaca-se, em primeiro lugar, a emissão de ruídos em níveis frequentemente superiores aos limites estabelecidos para áreas residenciais, gerando não apenas desconforto, mas também potenciais prejuízos à saúde auditiva e ao bem-estar psicossocial da população do entorno. A isso se somam a dispersão de odores e a emissão de fumaça provenientes dos processos de cocção, que comprometem a qualidade do ar e geram incômodos persistentes para os moradores, além da liberação de material particulado.

Outro aspecto crítico refere-se à elevada circulação e à permanência de entregadores e caminhões nas vias públicas adjacentes, intensificando a pressão sobre a infraestrutura viária e comprometendo a fluidez do tráfego e a segurança de pedestres. Nesse contexto, a adequada previsão, localização e dimensionamento de áreas destinadas a carga e descarga são medidas fundamentais para mitigar os efeitos negativos dessas operações logísticas sobre a mobilidade urbana e a vida cotidiana nas vizinhanças.

Por fim, a conformidade com as normativas da vigilância sanitária configura um desafio central para esse modelo de negócio, dada a complexidade envolvida na produção alimentar em regime intensivo. Essa conformidade implica o rigoroso cumprimento de exigências relativas à segurança alimentar, à higiene dos ambientes de produção, à correta destinação de resíduos, bem como ao controle de vetores e à prevenção da contaminação cruzada, especialmente relevante em empreendimentos que compartilham acessos, dutos e áreas comuns entre diferentes cozinhas industriais.

A pesquisa desenvolvida por Montandon e Moura (2024) identificou uma concentração significativa de reclamações relacionadas às chamadas *Dark kitchens* nos bairros do Panamby, Brooklin e Lapa, na cidade de São Paulo. Observou-se que a maioria dessas reclamações foi direcionada a uma única empresa, cujo nome é omitido nesta publicação, que opera no município por meio da gestão

---

25 Embora o uso de anglicismos seja recorrente no universo empresarial brasileiro, o serviço de fornecimento de alimentos por meio de entregas ou retirada não constitui uma prática inédita na cultura alimentar nacional. Pesquisas recentes nas áreas da saúde e nutrição têm apontado a necessidade de uma revisão conceitual do termo, destacando a importância de especificar suas particularidades em termos de localização, composição do cardápio, estrutura de preços, custos operacionais e estratégias de inserção no mercado (Cunha *et al.*, 2024).

centralizada de aproximadamente uma dezena de edifícios distribuídos em distintas regiões. A empresa oferta cozinhas industriais já equipadas para locação mensal, disponibilizando infraestrutura completa, incluindo tanques de preparo, sistemas de exaustão, climatização, instalações elétricas e de gás, aquecimento de água e caixas de gordura. Esses espaços funcionam sob a lógica de um condomínio, estruturado com áreas comuns compartilhadas – como recepção, setores de coleta, segurança patrimonial, serviços de limpeza – e um sistema integrado de gestão de pedidos, voltado à otimização das operações e à centralização da logística de entregas.

Devido às crescentes pressões populares, o debate sobre a regulamentação das *Dark kitchens* em São Paulo ganhou mais visibilidade e urgência. Em novembro de 2022, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou a Lei Municipal nº 17.853/2022, sancionada pelo prefeito Ricardo Nunes, que regulamentava o funcionamento das *Dark kitchens* na cidade. Em maio de 2023, foi publicado o Decreto Municipal nº 62.365/2023, que detalhou os procedimentos para a instalação e adequação desses empreendimentos, incluindo a exigência de regularização para estabelecimentos já existentes.

A regulamentação estabelece o enquadramento da atividade em duas subcategorias de uso, conforme sua capacidade e área construída. A primeira, classificada como Ind-1b, refere-se aos empreendimentos que reúnem de 3 a 10 cozinhas industriais, com área construída computável limitada a 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados). A segunda, enquadrada como uso Ind-2, aplica-se aos casos em que o número de cozinhas industriais ultrapassa 10 unidades ou a área construída computável excede 500 m<sup>2</sup>. Assim, observa-se que a legislação não estabelece um número máximo de cozinhas nem impõe limites à área construída total de um conjunto edilício destinado a essa atividade, indicando apenas critérios para o enquadramento em subcategorias distintas conforme a escala do empreendimento.

Em resposta à regulamentação, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, atendendo à demanda apresentada pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes, ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>26</sup> que, em síntese, questiona a ausência de estudos técnicos prévios e a falta de realização de audiências públicas essenciais para a formulação de diretrizes e normas voltadas ao desenvolvimento urbano. Em dezembro de 2023, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) declarou a inconstitucionalidade da norma. O intervalo de sete

---

26 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2157392-66.2023.8.26.0000.

meses entre a sanção do Decreto Municipal nº 62.365 de 2023, em maio, e a suspensão judicial, em dezembro, evidencia a celeridade com que as controvérsias legais e sociais relativas a esse modelo de negócio se intensificaram no contexto urbanístico paulistano.

Após a suspensão pelo Poder Judiciário da lei e do decreto regulamentador, motivada pela ausência de estudos técnicos, a gestão municipal optou por incorporar a regulamentação das *Dark kitchens* ao processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei municipal n. 18.081 de 2024, contemplando a regulamentação da atividade nos artigos 102, 103 e 124 do novo texto legal. Em ambos os textos legais, a atividade é definida como estabelecimentos formados por “um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinada à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta ou conglomerado de cozinhas, popularmente conhecidas como *Dark kitchens*”.

Tal continuidade terminológica revela a intenção do legislador de consolidar a compreensão da atividade, ainda que sua regulação tenha migrado do decreto específico para o corpo da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), alterando os instrumentos normativos aplicáveis, mas não a concepção do fenômeno urbano regulado. Apresenta-se, a seguir, o Quadro comparativo entre a Lei n. 17.853/2022, o Decreto n. 62.365/2023 e a Lei n. 18.081/2024 (LUOS), relativos à regulamentação das *Dark kitchens*.

**Quadro 1 – Comparativo normativo no que tange à regulamentação das *Dark kitchens*.**

Eixo temático	Lei n. 7.853/2022 e Decreto n. 62.365/2023 (declarados inconstitucionais pela ADI nº 2157392-66.2023.8.26.0000)	Art. 102, 103 e 124 da Lei n. 18.081/2024, Lei de Uso e Ocupação do Solo
Categorização	Enquadra a atividade em duas subcategorias de uso: Ind-1b-1, para 3 a 10 cozinhas e até 500 m <sup>2</sup> , considerada atividade industrial compatível com vizinhança residencial; e Ind-2-1, para mais de 10 cozinhas ou acima de 500 m <sup>2</sup> , caracterizada como atividade industrial geradora de impactos urbanísticos e ambientais.	
Distanciamento entre empreendimentos	Institui raio de 300 metros entre empreendimentos.	Não estabelece critérios de distanciamento mínimo entre estabelecimentos que exerçam a atividade.
Dimensões	Cada cozinha não poderá ocupar área inferior a 12 m <sup>2</sup> .	Não estipula parâmetros mínimos de dimensionamento para a atividade.

continua...

Parâmetros de incomodidade e dispersão de impactos	Requer a elaboração de Memorial de Caracterização do Empreendimento, a ser submetido à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. Ademais, a atividade desses estabelecimentos não poderá ser classificada como de baixo risco.	Não define parâmetros específicos aplicáveis à atividade em questão. No entanto, estabelece parâmetros de incomodidade por zona, Quadro 4B.
Emissão de ruídos	Atribui responsabilidade pela emissão de ruídos provenientes dos equipamentos, dos veículos a motor e das pessoas vinculadas à atividade.	
Dispersão da carga poluente e descarga de gases de exaustão	Deve ser feita a uma altura de 5m em relação ao topo de todas as construções e tomadas de ar dentro de um raio de 25 metros, a partir do centro do terminal de descarga e em cota com no mínimo 10 metros acima do solo, contabilizada no gabarito de altura.	Não define parâmetros específicos aplicáveis à atividade em questão.
Estacionamento e parada de motocicletas, bicicletas e demais veículos	Previsão de área interna ao estabelecimento, observada a proporção mínima de 01 vaga para cada 12 m <sup>2</sup> de área de cozinha. Vedada a utilização do passeio e da via pública para essa finalidade.	Previsão de espaço para carga e descarga, conforme Quadro 4A LUOS, limita-se à disponibilização de uma única vaga.
Carga e descarga	Previsão de espaço para carga e descarga, conforme Quadro 4A LUOS.	
Posto de bombeiro	Para área construída superior a 1.000m <sup>2</sup> , deverá ser implantado um posto de bombeiro profissional civil.	Não define parâmetros específicos aplicáveis à atividade em questão.
Exigências edilícias e regularização	Compatibilidade com o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, bem como com as Normas Técnicas aplicáveis – em especial a NBR 14518:2020, ou outra que a suceda.	Compatibilidade com o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo.
Regularização e transição	Concede 90 dias para regularização dos empreendimentos existentes.	Veta a regularização e reforma de estabelecimentos caracterizados como <i>Dark kitchens</i> .

Fonte: Elaboração dos autores.

## Conclusão

Em São Paulo, as *Dark kitchens* representam um terço dos restaurantes, pois um a cada três restaurantes cadastrados na plataforma iFood da cidade de São Paulo é uma *Dark kitchen*. Trata-se de atividade econômica que mobiliza um forte setor, que se diversificou, que utiliza plataforma de entrega integrada, mas que trouxe desafios regulatórios urbanísticos significativos.

O caso da cidade de São Paulo é emblemático, pois, diante dos transtornos vivenciados pelos municípios, houve audiências na câmara dos vereadores para

levantar os problemas e mapear as possíveis soluções. Posteriormente, ocorreu a edição da Lei n. 17.853/22, a qual foi regulamentada pelo Decreto Municipal n. 62.365/23, visando estabelecer regramentos urbanísticos próprios para o desenvolvimento dessa atividade. Na ADI n. 2157392-66.2023.8.26.0000, o Tribunal de Justiça de São Paulo considerou inconstitucional a Lei nº 17.853/22 por ausência de planejamento técnico e urbanístico prévio e modulou efeitos para aprovação de futura regulação.

Tendo em vista a necessidade da disciplina regulatória, houve, então, a edição da Lei n. 18.081, de 19 de janeiro de 2024, que dispôs sobre a revisão parcial da lei de uso e ocupação do solo no Município de São Paulo, Lei n. 16.402, de 22 de março de 2016, engendrando nova disciplina legal.

A estratégia de reintroduzir a regulamentação das *Dark kitchens* no bojo da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) pode, à primeira vista, ser interpretada como um esforço de coerência normativa e de alinhamento com os instrumentos de planejamento urbano vigentes. Além da definição idêntica da atividade, ambos os textos normativos adotam a mesma categorização de uso. Ao incorporar esse grupo de atividade ao conjunto das normas que regem o uso do solo municipal, a gestão buscou conferir maior segurança jurídica, coesão institucional e previsibilidade ao tratamento da questão, evitando a proliferação de instrumentos normativos paralelos ou desconectados.

Não obstante, ao submeter a regulamentação específica das *Dark kitchens* a um processo legislativo muito abrangente, houve o risco da perda da profundidade técnica exigida. Essa escolha normativa suscita críticas relevantes quanto à densidade regulatória. Dessa forma, uma parcela significativa das diretrizes específicas anteriormente previstas ou debatidas está diluída ou até mesmo omitida, comprometendo a capacidade de o poder público gerir de maneira adequada os impactos territoriais decorrentes dessa atividade.

Assim, os desafios urbanísticos contemporâneos exigem o abandono de uma lógica estritamente racionalista e a adoção de abordagens capazes de lidar com a complexidade e as dinâmicas concretas da urbanização, em contraste com idealizações normativas. Conforme apontam Rolnik e Cymbalista (2000) e Souza (2004), esse reposicionamento demanda uma revisão crítica da centralidade conferida ao zoneamento, ou lei de uso e ocupação do solo, na regulação urbana, bem como a formulação de marcos legais mais aderentes à realidade urbana, aspecto de especial relevância no caso aqui analisado.

Do ponto de vista da crítica urbanística, a atividade das *Dark kitchens* demanda parâmetros específicos e ajustados à sua singularidade operacional. Seria

recomendável que tais parâmetros fossem incorporados à Lei de Uso e Ocupação do Solo, desde que essa incorporação contemplasse a complexidade normativa necessária, fundamentada em estudos prévios. Considerando tratar-se de uma tipologia recente, tais estudos seriam fundamentais para avaliar o potencial de incômodo e o grau de compatibilidade da atividade em relação à vizinhança residencial, de modo que a classificação dos empreendimentos não se encontra devidamente justificada, o que evidencia uma lacuna na fundamentação técnica apresentada.

Nesse contexto, observou-se que os empreendimentos que despertaram maior contestação por parte da população concentravam, em geral, cerca de 30 ou mais cozinhas industriais. Mesmo desconsiderando a área total construída, o simples número de unidades por estabelecimento já os enquadraria na subcategoria de uso classificada como geradora de impactos urbanísticos e ambientais (Ind-2-1), cuja instalação é restrita às Zonas Predominantemente Industriais (ZPI-1 e ZPI-2) e à Zona de Desenvolvimento Econômico 2 (ZDE-2). Diante desse cenário, cabe questionar se a regulamentação vigente contempla de forma adequada a atividade ou se ainda subsiste uma lacuna normativa.

Conclui-se que o caso das *Dark kitchens* representa uma expressão de tensões entre interesses econômicos e questionamentos sociais, muitas vezes sem mediação adequada. A regulação não se encerra com a alteração legislativa, pois não houve o estabelecimento de parâmetros técnicos úteis que estavam dispostos na disciplina anterior, como o distanciamento mínimo entre estabelecimentos, a dispersão de poluentes e a descarga de gases de exaustão, a previsão de espaço de carga e descarga e a implantação de um posto de bombeiro civil para grandes áreas. O desafio regulatório deve, portanto, ser o de avançar nos critérios urbanísticos para garantia dos direitos e monitorar, com diálogo constante, os efeitos da disciplina existente, para a sustentabilidade da atividade desenvolvida e a contenção de suas externalidades negativas.

## Referências

- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BEZERRA, I. N.; VASCONCELOS, T. M.; CAVALCANTE, J. B.; YOKOO, E. M.; PEREIRA, R. A.; e SICHIERI, R. (2021). Evolução do consumo de alimentos fora do domicílio no Brasil de 2008–2009 a 2017–2018. *Revista de Saúde Pública*, 55 (Supl. 1), p. 1-11. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/194148/179547>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, D.O.U. 191-A, p. 1, 05 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 ago. 2025.

BUENO, Eduardo. Transformações do *foodservice* brasileiro em perspectiva. Disponível em: <https://mercadoconsumo.com.br/10/03/2023/artigos/transformacoes-do-foodservice-brasileiro-em-perspectiva/?cn-reloaded=1>. Acesso em: 27 maio 2025.

CHEVALIER, Stephanie. *Brazil: top apps to order food online 2022*. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/748291/most-popular-food-delivery-apps-brazil/>. Acesso em: 2 abr. de 2025.

CUNHA, Diogo Thimoteo da *et al.* *Dark kitchens: Origin, definition, and perspectives of an emerging food sector*. *International Journal of Gastronomy and Food Science*, v. 35, p. 1-9, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijgfs.2024.100884>. Acesso em: 26 ago. 2025.

HAKIM, Mariana Piton; DELA LIBERA, Victor Methner; ZANETTA, Luis D'Avoglio; STEDEFELDT, Elke; ZANIN, Laís Mariano; SOON-SINCLAIR, Jan Mei, WISNIEWSKA, Malgorzata Zdzislaw; e CUNHA, Diogo Thimoteo da. Exploring *Dark kitchens* in Brazilian urban centres: A study of delivery-only restaurants with food delivery apps. *Food Research International*, v. 170, p. 112969, ago. 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0963996923005148?via%3Dihub>. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.foodres.2023.112969>. Acesso em: 26 ago. 2025.

LEVY, Wilson; LEITE, Carlos. O desafio da governança urbana contemporânea: uma abordagem à luz das cidades inteligentes. In: SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.); NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira; SILVA, Solange Teles da. *Regulação do espaço urbano*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MONTANDON, Daniel Todtmann; MOURA, Lúcio Ramos. A crescente mobilização Nimby nos processos de alteração de leis urbanísticas. O caso das *Dark kitchens* em São Paulo. *Arquitextos*, São Paulo, ano 24, n. 286.04, Vitruvius, mar. 2024.

NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: tendências e transformações*. São Paulo: Almedina, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de regulação dos serviços disruptivos: equilíbrio das fronteiras de inovação. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO,

Emerson. (Orgs.). *Direito Administrativo e inovação: crises e soluções*. 1ª ed. Curitiba: Íthala, 2022. p. 307-321.

ROLNIK, Raquel. Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social. Anais (...). [S. l.]: PUCCAMP, 2000. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SÃO PAULO. Decreto municipal n. 57.378, de 13 de outubro de 2016. Regulamenta o enquadramento de atividades não residenciais conforme categorias de uso, subcategorias de uso e os grupos de atividades previstos nos artigos 96 a 106 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016; estabelece procedimentos para a aplicação das disposições relativas ao uso do solo fixadas pela referida lei. Diário Oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, p. 1, 14 out. 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57378-de-13-de-outubro-de-2016>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SÃO PAULO. Decreto municipal n. 62.365, de 8 de maio de 2023. Regulamenta a Lei n. 17.853, de 29 de novembro de 2022, que estabelece regras aplicáveis a estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinada à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta ou conglomerado de cozinhas, popularmente conhecidas como *Dark kitchens*. Diário Oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, p. 1-2, 09 maio 2023. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62365-de-8-de-maio-de-2023>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SÃO PAULO. Lei municipal n. 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). Diário Oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, p. 1, c. 3-16, 23 março 2026.

SÃO PAULO. Lei municipal n. 17.853, de 29 de novembro de 2022. Estabelece regras aplicáveis a estabelecimentos formados por um conjunto de cozinhas industriais, utilizadas para produção por diferentes restaurantes e/ou empresas, destinada à comercialização de refeições e alimentos por serviço de entregas, sem acesso de público para consumo no local, configurando operação conjunta ou conglomerado de cozinhas, popularmente conhecidas como

*Dark kitchens* e dispõe sobre aspectos fiscalizatórios da Lei n. 16.402, de 22 de março de 2016. Diário Oficial da cidade de São Paulo, p. 1, c. 1-3, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17853-de-29-de-novembro-de-2022>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SÃO PAULO. Lei municipal n. 18.081, de 2024. Dispõe sobre a revisão parcial da Lei municipal n. 16.402, de 2016, visando à compatibilização de seu texto original com as supervenientes alterações decorrentes da promulgação da Lei municipal n. 17.975, de 2023 – Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, nos termos da previsão de seu art. 126, e dá outras providências. Diário Oficial da cidade de São Paulo, São Paulo, 19 jan. 2024. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18081-de-19-de-janeiro-de-2023>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SISODIA, Sonal; NAIR, Sreelaxmi. Impact of Covid-19 on consumer behaviour with reference to cloud kitchens in indore city. In: PADIYA, Jasmin; GANDHI, Chinmay; e PATHAK, Tanvi (Eds.). Management in the new normal. p. 44-48. Faculty of Management, GLS University: 2021. p. 44-48.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.