

CONSILIUL LEGISLATIV

Comisiile permanente ale Senatului

Ep. 368 / 6 X 825

Bucuresti

1. 388 / 13. 10. 2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind reglementarea
constituirii și blocării garanției contractuale în depozit
colateral (cont escrow) până la finalizarea contractului**

Analizând propunerea legislativă privind reglementarea
constituirii și blocării garanției contractuale în depozit colateral
(cont escrow) până la finalizarea contractului (b368/02.09.2025),
transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa
nr. XXXV/4949/08.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu
nr. D714/10.09.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată,
și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a
Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele
considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, potrivit **Expunerii de motive**, crearea unui „cadru juridic unitar pentru constituirea, blocarea și eliberarea garanțiilor contractuale printr-un depozit colateral (cont escrow) administrat de un terț de încredere (instituție de credit/notar/avocat/altă entitate autorizată), pe durata executării contractului”.

Totodată, potrivit **Expunerii de motive**, „proiectul instituie un standard național pentru garanțiile în bani, utilizând infrastructuri existente (bănci/notari/avocați) și consolidând încrederea contractuală cu costuri minime. Prin delimitarea clară a regimului de blocare și a condițiilor de eliberare, corelată cu cerințele AML/KYC, se reduc litigiile și se accelerează executarea contractelor, fără impact bugetar. Soluția este proporțională, predictibilă și aliniată cu principiile bunei guvernări normative”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi.

Totodată, menționăm insuficiența argumentelor prezentate în cadrul instrumentului de motivare și prezentare, care este inconsistent în raport de schimbările preconizate la nivel legislativ.

Totodată, menționăm **lipsa de fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare**, cu privire la care Curtea Constituțională a reținut în **Decizia nr. 139/2019** că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”*.

5. Referitor la **soluțiile legislative preconizate**, în raport de obiectivele urmărite în ceea ce privește **fondul și forma reglementării** și în afară de **aspectele de oportunitate** asupra cărora nu ne pronunțăm, semnalăm că proiectul este redactat într-o manieră succintă, rezumându-se la 10 articole, deși, potrivit **Expunerii de motive**, demersul normativ își propune să instituie elemente noi față de actualul cadru de reglementare, prin stabilirea *„obligației de plasare a garanției într-un depozit colateral când părțile au prevăzut garanție în contract, cu interdicția utilizării sumelor în alte scopuri până la evenimentul de eliberare”*; prevederea unei *„liste clare de entități care pot gestiona depozitul, cu obligații minime de probă și conservare a documentelor justificative”*; instituirea unor *„criterii obiective de eliberare/executare (finalizare, acord părți, hotărâre judecătorească/arbitrală, clauze contractuale), inclusiv regula stand-still pe durata litigiului”*; a unui *„regim al dobânzii și al alocării acesteia stabilit prin acord”*; a unui

„regim sancționator pentru false garanții, utilizări neautorizate și refuz de gestionare nejustificat”; precum și a unui *„mandat normativ pentru MJ și BNR de a emite norme metodologice comune, inclusiv pentru interfața cu regulile AML/KYC”*.

În plus, formulările utilizate în proiect nu sunt redactate în mod inteligibil și unitar, în conformitate cu principiile uniforme de prezentare și de tehnică legislativă, astfel încât cei cărora le sunt adresate să își poată cunoaște drepturile și obligațiile.

6. Privitor la **modul de redactare a prezentei propuneri**, subliniem că acesta prezintă **imperfecțiuni de tehnică legislativă**, normele de tehnică legislativă fiind obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, astfel cum prevede **art. 3 alin. (1) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Prin urmare, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului¹.

Exemplificăm, în cele ce urmează, câteva aspecte referitoare la **redactarea necorespunzătoare din punct de vedere a tehnicii legislative** a prezentei propuneri legislative:

a) referitor la **titlul** propunerii legislative, semnalăm că, în redactarea actuală, enunțul *„privind reglementarea constituirii și blocării garanției contractuale în depozit colateral (cont escrow) până la finalizarea contractului”*, nu respectă dispozițiile **art. 41 alin. (1) și art. 38 alin. (3) teza finală din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că „Titlul actului normativ cuprinde *denumirea generică a actului*, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării *exprimat sintetic*” și „Nu este permisă prezentarea unor explicații *prin folosirea parantezelor*”.

Reținem observația referitoare la interzicerea utilizării parantezelor pentru întregul proiect.

¹ Art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, *pe de o parte*, titlul este prezentat într-o manieră care instituie explicații și justificări, procedeu interzis de normele de tehnică legislativă², iar *pe de altă parte*, semnalăm că **depozitele colaterale** pot fi constituite și din **bunuri imobile, bunuri mobile, titluri de valoare, bunuri corporale** și chiar **documente juridice**, precum titlurile de proprietate, în anumite situații, nu numai din sume de bani, astfel cum reiese din textele **art. 2 lit. a), art. 4 alin. (2) și art. 5 alin. (2)** din prezenta propunere.

b) privitor la **temeiul** elaborării prezentei propuneri, subliniem că, potrivit art. 42 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **formula introductivă** în cazul legilor este următoarea:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege”.

Prin urmare, nu se înțelege rațiunea pentru care inițiatorii au prevăzut ca temei art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, care se referă la *„(3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”, „(5) În România, respectarea Constituției, a supremăției sale și a legilor este obligatorie”, respectiv art. 69, care dispune: „(1) În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului”, „(2) Orice mandat imperativ este nul”.*

c) semnalăm că anumite articole au **denumiri marginale** (a se vedea **art. 3 - 9**), în timp ce **art. 1, 2 și 10** nu prezintă astfel de denumiri. În context, precizăm că, potrivit prevederilor art. 47 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, articolele vor fi prevăzute cu denumiri marginale doar la coduri și la legi de mare întindere or, după cum am menționat și la pct. 5 *supra*, prezentul proiect este redactat într-o manieră succintă, rezumându-se la 10 articole;

d) la **art. 2**, precizăm că în **partea dispozitivă** se face referire doar la **expresii**, iar nu la termeni, astfel cum se dispune în text;

Referitor la **definițiile** prevăzute la **art. 2**, menționăm că, prin modul de redactare, acestea sunt prezentate într-o manieră ambiguă, prin care nu se asigură predictibilitate și stabilitate juridică, neputând fi aplicate în practică.

² Art. 38 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

e) semnalăm utilizarea alternativă, pe parcursul proiectului, a expresiilor „*depozit colateral (cont escrow)*”, „*garanție contractuală (cont escrow)*”, „*depozit colateral - cont special (escrow)*”, „*depozit colateral*”, „*cont bancar colateral*”, aspect contrar unității terminologice prevăzute de art. 37 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care dispun că „(1) *În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni*”.

„(2) *Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie*”.

O situație similară se regăsește și la **art. 4**, unde se constată că în **denumirea marginală** se vorbește despre „*instituții autorizate*”, iar la **alin. (1) partea dispozitivă**, despre „*entități*”.

f) la art. 4 alin. (1) lit. b), precizăm că nu se face o trimitere corectă la „*legea notarilor publici*” și nici la natura intervențiilor legislative asupra acestui act normativ, o situație similară fiind și la **alin. (1) lit. c)**, unde nu se precizează natura intervențiilor legislative asupra Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat;

La **art. 4 alin. (1) lit. d)**, semnalăm că, în formularea actuală, prin utilizarea expresiei „*alte entități autorizate prin acte normative speciale*”, norma nu poate fi aplicată în practică, deoarece este redactată într-o manieră prea generală.

g) la art. 9, privitor la soluția legislativă de elaborare a normelor metodologice de către Ministerul Justiției și Banca Națională a României, precizăm că textul nu este redactat potrivit uzanțelor normative referitoare la aceste aspecte.

7. În ceea ce privește **fondul reglementării**, subliniem că principala caracteristică a contului escrow este aceea că permite depunerea sumelor în favoarea beneficiarului, însă ridicarea acestora este condiționată de îndeplinirea unor condiții contractuale.

Acesta este un **cont temporar**, deținut de o terță parte neutră (de obicei, o instituție financiară, fără a fi discreționar la dispoziția acesteia), care servește ca o garanție pentru o tranzacție, punând o sumă de bani la dispoziția beneficiarului doar după îndeplinirea anumitor condiții specificate în contract. Acest mecanism oferă siguranță ambelor părți: cumpărătorul nu își pierde banii, iar vânzătorul are garanția că va primi plata odată ce respectă condițiile contractuale.

Un astfel de instrument oferă protecție în cazul în care unul dintre cei doi, debitorul sau creditorul, nu-și respectă obligațiile contractuale.

Alte avantaje ale contului escrow se referă la garantarea faptului că sumele vor fi utilizate strict pentru destinația stabilită în contract; garantarea deponentului la recuperarea întregii sume în cazul în care beneficiarul nu își respectă obligațiile contractuale; reducerea riscurilor tranzacțiilor între părți; protejarea interesele ambelor părți implicate și păstrarea în siguranță a fondurilor până la decontarea tranzacției; iar în funcție de tipul de depozit escrow, acesta poate genera dobânzi, ce urmează a fi încasate fie de vânzător, fie de cumpărător, în funcție de ceea ce este specificat în contract.

Un cont escrow poate fi utilizat pentru mai multe **tipuri de tranzacții**, precum: tranzacțiile imobiliare, fiind cea mai comună tranzacție pentru care este necesar acest tip de depozit; emiterea de acțiuni; vânzare-cumpărare de mașini sau de alte utilaje; servicii de consultanță cu plata pe baza unui comision; transferul de proprietate al unor programe informatice complexe; fuziuni și achiziții de companii; finanțarea de proiecte; parteneriat public-privat.

În considerarea celor expuse *supra*, privitor la norma de la **art. 4** care vizează *instituțiile autorizate să gestioneze acest depozit colateral*³, precizăm că nu se înțelege cum ar putea *notarii publici*, potrivit prevederilor Legii notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, republicată, cu modificările și completările ulterioare, respectiv *avocații*, conform dispozițiilor Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, să aibă calitatea de „*entitate*”, la care să se constituie depozite colaterale, având în vedere obiectul de activitate al acestora.

8. Din punct de vedere al regulilor referitoare la modalitatea de reglementare a procedurii eliberării garanției, la regimul dobânzilor, la aplicabilitate și la sancțiuni, precizăm că normele preconizate sunt formulate succint și imprecis⁴, având exprimări ambigue și generale, necorelări între alineatele aceluiași articol⁵,

³ Art. 4. – (1) Depozitul colateral poate fi constituit la una dintre următoarele entități: a) instituții de credit autorizate de Banca Națională a României; b) notari publici, în condițiile legii notarilor publici; c) avocați, conform prevederilor Legii nr. 51/1995 privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat; d) alte entități autorizate prin acte normative speciale.

(2) Gestionarul depozitului colateral are obligația de a menține suma blocată până la intervenirea unui eveniment de eliberare, în baza documentelor justificative.”

⁴ A se vedea **art. 5 alin. (2)** – „Dacă există litigii nerezolvate, suma rămâne blocată până la soluționarea definitivă a acestora”.

⁵ Necorelare între dispozițiile **art. 4 alin. (1)** și **art. 4 alin. (2)**, unde primul se referă la constituirea depozitului colateral la anumite entități, iar cel de-al doilea, la obligația gestionarului depozitului colateral de a menține suma blocată până la intervenirea unui anumit eveniment.

dispoziții declarative, care nu constituie adevărate norme juridice și nu prezintă finalitate⁶.

Referitor la textul **art. 8**, care prevede *Sanțiuni*, subliniem că acesta nu este suficient pentru conturarea, cu claritatea și precizia necesară, a reglementării sancțiunilor în acest domeniu.

În acest sens, menționăm că textul preconizat nu cuprinde nici incriminarea unor fapte drept infracțiuni, nici stabilirea unor contravenții sau a altor fapte ilicite, ci face o trimitere generică la „*prevederile Codului civil și Codului penal, dacă faptele întrunesc elementele constitutive ale unei infracțiuni*”.

9. În concluzie, apreciem că prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată, întrucât, prin modul de redactare, introduce o **suprareglementare**, care riscă să afecteze libertatea contractuală a părților, prin uniformizarea forțată a unor proceduri care, în practică, sunt adaptate cerințelor concrete ale fiecărei tranzacții, ceea ce ar putea genera rigiditate inutilă, costuri suplimentare și o birocratizare excesivă, prin îngrădirea libertății de negociere.

În plus, demersul legislativ nu se justifică, deoarece cadrul actual de reglementare oferă suficiente garanții prin normele *de lege lata*⁷ și prin practica profesională consacrată.

Menționăm, totodată că, în prezent, mecanismele escrow funcționează eficient prin intermediul convențiilor bancare sau profesionale, întemeiate pe autonomia de voință a părților.

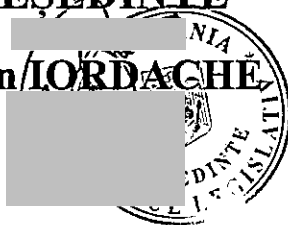
*

* *

Față de aspectele mai sus precizate, precizăm că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. 723/03.10.2025

⁶ A se vedea, cu titlu de exemplu, **art. 7 – Aplicabilitate**, care dispune faptul că „Prezenta lege se aplică tuturor contractelor civile sau comerciale care prevăd constituirea unei garanții, indiferent de forma lor juridică, încheiate între persoane fizice sau juridice, publice sau private”.

⁷ A se vedea, exemplificativ, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 146/2002 privind formarea și utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța Guvernului nr. 28/2006 privind reglementarea unor măsuri financiar-fiscale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 266/2006, cu modificările ulterioare.