

## ASPECTE CU PRIVIRE LA CONSACRAREA ONORARIULUI DE SUCCES ȘI A PACTULUI DE QUOTA LITIS REZULTATE DIN ACTIVITATEA CURȚII DE CONTURI



Prof.univ.dr. *Verginia Vedinaș*<sup>1</sup>  
*Dragoș Naniș*<sup>2</sup>  
*Ana Pană*<sup>3</sup>

### ABSTRACT

*The study aims to analyze some aspects regarding the consecration, in contracts for legal assistance/representation concluded by public entities, the success fee and, if applicable, the quota litis pact, resulted from the Romanian Court of Accounts' activity.*

*The outsourcing of legal aid is a procedure found in the work of public entities that fall under the control /audit activity conducted by the Romanian Court of Accounts and, therefore, an object of its activity.*

*In this regard, following the control activity, was found that the use of such services is not only met in public entities that do not have a special legal structure, but it is also met in those which have such structures, this being a first illegality found.*

*A second one refers to the amount and the structure of the fee established by legal assistance contracts and the payments of these fees.*

*It's about the consecration of disproportionate fees related to the concrete work done, or about the consecration of additional payments which often require distinction on their legal nature, that of success fees, which are allowed under the law, either about the quota litis pacts, which are prohibited by law.*

*In addition to the purely doctrinal approach, the study also relates to certain findings resulted from the verification process, in order to bring necessary clarifications for both public authorities and institutions within the jurisdiction of control of the Romanian Court of Accounts, as well as for the law firms that provide such services.*

**Keywords:** *public entity, authority, public institution, public funds, fee, success fee, quota litis pact, legal representation/assistance.*

---

<sup>1</sup> Consilier de conturi, șeful Departamentului Juridic al Curții de Conturi a României.

<sup>2</sup> Director în cadrul Departamentului Juridic al Curții de Conturi a României.

<sup>3</sup> Șef serviciu în cadrul Departamentului Juridic al Curții de Conturi a României.

## I. Considerații generale privind Curtea de Conturi a României

**Curtea de Conturi**<sup>4</sup> este o autoritate tradițională în România, creată în 1864 de luminatul domnitor Alexandru Ioan Cuza, care are astăzi o existență de peste 150 de ani și a existat inclusiv în perioada regimului totalitar<sup>5</sup>, într-o formă specifică și a cărei misiune este să controleze modul de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Un asemenea rol îndrituiește calificarea conform căreia exercită rolul de **garant al legalității cheltuirii banului public**, similar, prin semnificație, celui de **garant al supremației Constituției**, pe care îl exercită Curtea Constituțională.

În exercitarea atribuțiilor sale prevăzute de Legea organică nr. 94/1992 *privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi*<sup>6</sup>, ea adoptă **regulamente**, cel mai important dintre ele este regulamentul de organizare și desfășurare a activităților specifice (R.O.D.A.S.), care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I<sup>7</sup>.

## II. Regimul juridic al *pactului de quota litis* și al onorariului de succes

Reglementarea actuală a profesiei liberale de avocat se regăsește în Legea nr. 51/1995, cu modificările și completările ulterioare<sup>8</sup>. Acestei legi se adaugă Statutul profesiei de avocat, adoptat prin Hotărârea Consiliului U.N.B.R. nr. 64/2011<sup>9</sup> cu modificările și completările ulterioare, Codul deontologic al avocaților din Uniunea Europeană<sup>10</sup>, Regulamentul de organizare și funcționare a Uniunii Naționale a Barourilor din România și de desfășurare a ședințelor Consiliului Uniunii Naționale a Barourilor din România, aprobat prin Hotărârea nr. 5 din 8 iulie 2011, cu modificările aduse prin Hotărârea nr. 301/decembrie 2011 a Consiliului U.N.B.R.<sup>11</sup>.

În conformitate cu art. 31 din lege, pentru activitatea sa profesională, avocatul are dreptul la **onorariu** și la **acoperirea tuturor cheltuielilor făcute în interesul procesual al clientului său**.

Onorariul poate fi exprimat în mai multe forme, respectiv, în baza unui contract de consultanță care poate fi denumit „*abonament lunar*”<sup>12</sup>. De asemenea,

<sup>4</sup> Reglementată prin fostul articol 139 (actualul articol 140) din Constituția României.

<sup>5</sup> Este vorba despre fosta Curte Supremă de Control Financiar. Pentru dezvoltare asupra acestui subiect, a se vedea Bogdan Murgescu (coord.), *Istoria Curții de Conturi a României*, București, 2014, Imprimeria Națională.

<sup>6</sup> Republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.

<sup>7</sup> Potrivit art. 11 din Legea nr. 94/1992, republicată. Forma actuală a R.O.D.A.S. a fost aprobată prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi nr. 155/2014, publicată în M. Of. nr. 547 din 24 iulie 2014.

<sup>8</sup> Republicată în M. Of. nr. 98 din 07 februarie 2011.

<sup>9</sup> Publicată în M. Of. nr. 898 din 19 decembrie 2011.

<sup>10</sup> Acest Cod deontologic al avocaților din Uniunea Europeană a fost inițial adoptat în Sesiunea Plenară din data de 28 octombrie 1988, și ulterior modificat, în Sesiunile Plenare ale CCBE din 28 noiembrie 1998, 6 decembrie 2002 și 19 mai 2006. Sursa: *www.unbr.ro*.

<sup>11</sup> Sursa: *www.unbr.ro*.

<sup>12</sup> Conform DEX - Dicționar Explicativ al Limbii Române, Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1998, p. 2, „*abonamentul reprezintă*

onorariul plătit avocatului pentru activitatea prestată poate fi stabilit sub forma unui **onorariu orar** sau **onorariu de succes**.

Separat de acestea, legea reglementează și *pactul de quota litis*, care reprezintă o *convenție încheiată între avocat și clientul său înainte de soluționarea definitivă a unei cauze, convenție care fixează exclusiv totalitatea onorariilor avocatului în funcție de rezultatul judiciar al cauzei, indiferent dacă aceste onorarii constau într-o sumă de bani, un bun sau orice altă valoare*<sup>13</sup>.

Legea interzice expres stabilirea onorariului sub forma unui *pact de quota litis*, ceea ce înseamnă că el nu poate fi prevăzut între avocat și clientul său. Nu este mai puțin adevărat că, în practică, un asemenea pact, asumat verbal între aceștia, reprezintă un procedeu care s-a amplificat, cu atât mai mult în cazul litigiilor având ca obiect retrocedările de imobile<sup>14</sup> însă, cum am menționat anterior, consacrarea lui printr-un contract este interzisă de lege.

*Pactul de quota litis* este considerat nelegal tocmai pentru că fixează exclusiv totalitatea onorariilor avocatului, în funcție de rezultatul judiciar al cauzei indiferent dacă aceste onorarii constau într-o sumă de bani, un bun sau orice altă valoare.

Spre deosebire de acest pact reglementat ca fiind nelegal, onorariul de succes îndeplinește condiția proporționalității în raport de natura și complexitatea cauzei în care a fost acordată asistență juridică și totodată, este acordat și cu titlu complementar raportat la atingerea de către avocat a unui anumit rezultat. Pentru a fi apreciat onorariu de succes convenția încheiată între părți trebuie să prevadă atât posibilitatea unui câștig, cât și riscul unei pierderi, fără să existe certitudinea asupra obținerii rezultatului, cum este în cazul *pactului de quota litis*<sup>15</sup>.

### III. Aspecte concrete rezultate din constatările Curții de Conturi în domeniu

Legalitatea cheltuirii banului public prin plata onorariului de avocat reprezintă o preocupare pentru Curtea de Conturi a României, cu atât mai mult cu cât, s-a constatat, în practică, angajarea de servicii de asistență și reprezentare juridică (externalizarea acestora), atât în cazul unor autorități și instituții publice care nu au organizate structuri cu specialitate juridică (direcții, servicii), cât și de către

---

*convenția prin care, în schimbul unei sume, o persoană obține, pe o anumită perioadă, dreptul de a folosi anumite servicii publice, de a asista la spectacole, de a călători cu mijloace publice de transport, de a primi o revistă, un ziar etc."*.

<sup>13</sup> Avem în vedere prevederile art. 130 alin. (2) din Statutul profesiei de avocat, adoptat prin Hotărârea nr. 64 din 3 decembrie 2011, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>14</sup> Avem în vedere Legea nr. 18/1991 a *fondului funciar*, republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998; Legea nr. 10/2000 *privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989*, republicată în M. Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005; Legea nr. 247/2005 *privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente*, publicată în M. Of. nr. 653 din 22 iulie 2005.

<sup>15</sup> A se vedea Decizia nr. 2131 din 30 mai 2013 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția a II-a civilă.

autorități și instituții publice care dispun de asemenea structuri, ceea ce a reprezentat dintru început o procedură a cărei legalitate a fost pusă sub semnul întrebării și a legitimat o atenție deosebită în verificarea încheierii și plății efective a unor contracte de acest gen.

Un prim demers întreprins de Curtea de Conturi a României a fost analiza la nivel național și întocmirea în anul 2010, a Raportului privind situația cheltuielilor efectuate cu angajarea unor servicii externe de asistență juridică și reprezentare de către entitățile publice centrale și locale care au structuri cu profil juridic<sup>16</sup>.

Din conținutul acestui raport a rezultat că în perioada de referință (2008-2010) s-a cheltuit de către entitățile publice centrale și locale suma totală de **377.853.466,61 lei**, cu plata unor asemenea servicii. Lucrul cel mai grav l-a reprezentat faptul că o mare parte din această sumă a fost plătită de entități publice care aveau în structura lor compartimente de specialitate, ale căror atribuții vizau susținerea întregii activități juridice a instituției respective.

Raportul a fost înaintat, potrivit legii și reglementărilor subsecvente de organizare și desfășurare a activității Curții de Conturi a României, atât Parlamentului, Guvernului, cât și altor autorități publice care se circumscriu conținutului raportului.

Menționăm faptul că el a generat nenumărate dezbateri, la nivelul opiniei publice, ca regulă, cu caracter critic în concordanță și cu concluziile raportului cu privire la cheltuirea, cu încălcarea legii, a banului public.

Putem spune chiar că era și este vorba în continuare, pentru că din păcate practica nu a dispărut, despre **o dublă cheltuială ilegală**, respectiv cea a **serviciilor juridice externalizate**, deși existau structuri cu specialitate juridică și **cheltuiala cu salarizarea personalului din aceste structuri juridice** a căror activitate era desfășurată de societatea de avocatură.

Ca o reacție la concluziile raportului și pentru a stăvili tendința autorităților publice de a angaja în continuare astfel de cheltuieli cu încălcarea literei și spiritului actelor normative și a principiilor care guvernează cheltuirea banului public, în anul 2012 a fost adoptată O.U.G. nr. 26/2012 *privind unele măsuri de reducere a cheltuielilor publice și întărirea disciplinei financiare și de modificare și completare a unor acte normative*<sup>17</sup> din al cărei conținut rezultă următoarele:

a) autoritățile și instituțiile publice care dispun de personal de specialitate juridică nu au, în principiu, dreptul să angajeze servicii juridice externe cu societăți, cabinete de avocatură<sup>18</sup>;

---

<sup>16</sup> Raportul poate fi vizualizat pe site-ul oficial al Curții de Conturi [www.curteadeconturi.ro](http://www.curteadeconturi.ro), Secțiunea Publicații/Rapoarte de audit încheiate în urma misiunilor efectuate din proprie inițiativă/managementul entităților publice, p. 4.

<sup>17</sup> Publicată în M. Of. nr. 392 din 12 iunie 2012.

<sup>18</sup> O asemenea concluzie se desprinde din art. I alin. (1) al O.U.G. nr. 26/2012, care are următorul conținut: „Autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, societățile naționale, companiile naționale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, precum și regiile autonome care au în structura organizatorică personal propriu de specialitate juridică nu pot achiziționa servicii juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare”.

b) prin excepție, o asemenea posibilitate este recunoscută în cazurile în care complexitatea unui litigiu sau alte aspecte justifică externalizarea serviciilor juridice, însă este obligatorie întotdeauna aprobarea organului colegial de conducere, care are rol deliberativ, respectiv consiliile locale și județene, diferite consilii de administrație, adunări generale etc.<sup>19</sup>.

Putem afirma că reglementarea a reprezentat un prim pas, important ca semnificație, însă nu și ca efecte, dat fiind faptul că entitățile auditate, cum definește Legea nr. 94/1992<sup>20</sup> autoritățile și instituțiile publice supuse activității de control, au continuat să angajeze societăți de avocatură, încălcând reglementările O.U.G. nr. 26/2012, atât în litera, cât și în spiritul ei.

Curtea de Conturi a României a manifestat vigilență – și continuă să o facă – în acest domeniu, descoperind în continuare aceste nereguli care relevă o cheltuire abuzivă a fondurilor publice, prin servicii prestate de societăți și cabinete de avocatură.

În acest sens, între **obiectivele de control ale Curții de Conturi** se regăsesc aspecte care privesc **cuantumul onorariului, obiectul contractului, modalitatea de plată, structura onorariului** în sensul în care el include sau nu **clauza de succes**, precum și **documentele prin care se justifică prestarea efectivă a serviciilor care fac obiectul contractului și plata onorariului**. Aceasta deoarece, legile care guvernează finanțele publice centrale și locale, Legea nr. 500/2002 *privind finanțele publice*, cu modificările ulterioare<sup>21</sup> și Legea nr. 273/2006 *privind finanțele publice locale*, cu modificările ulterioare<sup>22</sup>, prevăd că orice plată – cheltuială publică trebuie să aibă la bază documente justificative, iar *per a contrario*, în absența acestora, este ilegală.

Nu este mai puțin adevărat că se are în vedere, în realizarea și concluziile actului de control și **specificitatea activității de avocat**, faptul că ea se concretizează într-un mod care, nu întotdeauna este exprimat în termeni preciși, sub aspectul timpului, al programului de lucru și al modului de realizare efectivă a ei.

Iar avocatul, ca regulă, se află în permanență, în condiții rezonabile evident, la dispoziția clientului<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Este vorba despre art. I alin. (2), lit. a) și b) din O.U.G. nr. 26/2012, care are următorul conținut: „(2) În situații temeinic justificate, în care activitățile juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare, necesare autorităților și instituțiilor publice prevăzute la alin. (1), nu se pot asigura de către personalul de specialitate juridică angajat în aceste entități, pot fi achiziționate servicii de această natură, în condițiile legii, numai cu aprobarea: a) ordonatorilor principali de credite pentru autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale; b) consiliilor locale, consiliilor județene sau Consiliului General al Municipiului București, după caz, pentru autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice locale”.

<sup>20</sup> Noțiunea de entitate auditată este reglementată la art. 2 lit. j) din Legea nr. 94/1992, republicată cu modificările și completările ulterioare.

<sup>21</sup> Publicată în M. Of. nr. 597 din 13 august 2002.

<sup>22</sup> Publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

<sup>23</sup> În acest sens, a se vedea art. 89 și art. 110 din Statutul profesiei de avocat, adoptat prin Hotărârea nr. 64 din 3 decembrie 2011, cu modificările și completările ulterioare.

Printre constatările frecvente ale Curții de Conturi, se regăsesc:

**a) disproportia dintre quantumul onorariului și obiectul contractului**

Exemplificăm astfel situația în care o entitate publică a fost obligată printr-o măsură dispusă de Curtea de Conturi să recupereze o sumă de aproximativ 8.000 lei, apreciată a fi ilegală, iar respectiva entitate a înțeles să conteste actul de control în justiție și să angajeze, pentru reprezentare, o casa de avocatură căreia i-a plătit onorariu de 100.000 euro plus T.V.A.

Este evident, în opinia noastră, quantumul exagerat al onorariului, cu atât mai mult cu cât, era vorba despre administrația locală a unui municipiu reședință de județ, care dispunea de un compartiment juridic suficient, iar speța în sine nu presupunea o complexitate, nici prin quantumul prejudiciului, nici prin conținutul său.

**b) formalizarea excesivă a condiției aprobării de către organele colective, deliberative, a contractelor de asistență juridică, golind practic de conținut O.U.G. nr. 26/2012**

Vom exemplifica cu un contract încheiat cu o localitate din județul Ilfov al cărui obiect este reprezentat de șapte categorii de activități prevăzute la art. 1 din contract, și el consta, în principal, în acordarea asistenței, consultanței și reprezentării juridice a clientului în fața atât a debitorilor, cât și a instituțiilor și persoanelor care exercită profesiuni liberale, în procesul de recuperare a creanțelor bugetare ale unității administrativ-teritoriale.

Era vorba, în speță, în egală măsură despre persoane juridice/fizice autorizate care fac parte din puterea executivă și judecătorească.

Prin acest contract s-a stabilit o sumă fixă lunară în quantum de 2.300 lei plus T.V.A. și un onorariu de succes.

Plata onorariului stabilit în contract, inclusiv a onorariului de succes, nu era, ca regulă, supusă condiției ca societatea de avocatură să exercite cumulativ toate activitățile care formează obiectul contractului, inclusiv cele privind existența unor litigii în care entitatea să fie reprezentată de către avocat.

Potrivit contractului de asistență juridică, onorariul de succes se achita societății de avocatură în dosarele în care aceasta acorda clientului asistență juridică și reprezentare în fața categoriilor de subiecte menționate la punctul anterior, demersuri care au ca finalitate recuperarea efectivă a creanțelor mai mari de 1000 lei, conform prevederilor art. 2 din contract.

Crasa nelegalitate și neoportunitate, în egală măsură, a acestui contract, rezultă din faptul că documentele pe care se obliga să le redacteze societatea de avocați făceau obiectul de reglementare a Ordinului comun al Ministrului Administrației și Internelor și al Ministrului Finanțelor Publice nr. 75/30.04.2009 privind aprobarea unor formulare tipizate pentru activitatea de colectare a impozitelor și taxelor locale, desfășurată de către organele fiscale locale<sup>24</sup> și a Ordinului Viceprim - ministrului, Ministrului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice nr. 2068/2015 privind

<sup>24</sup> Publicat în M. Of. nr. 364 din 29 mai 2009.

aprobarea unor formulare tipizate pentru activitatea de stabilire a impozitelor și taxelor locale de către organele fiscale locale<sup>25</sup>.

Practic, nu era nevoie de o specializare juridică pentru redactarea acestor formulare, care, în mod normal ar fi trebuit completate de către personalul cu atribuții în acest sens, în condițiile în care conținutul lor se regăsea în actele normative, din care funcționarii din respectiva entitate puteau să le preia și să le completeze.

Cu toate acestea, entitatea a încheiat contractul cu societatea de avocatură respectivă, atât pentru onorariu fix, cât și pentru onorariu de succes, ceea ce apreciem că nu este legal.

O altă problema pe care a pus-o respectiva speță a fost aceea a **determinării naturii juridice a sumei plătite suplimentar** față de onorariul fix lunar reprezentând procentul de 8% din fiecare creanță mai mare de 1000 lei care fusese recuperată de către entitatea controlată.

Putea fi vorba despre **onorariu de succes**, care, cum am arătat în secțiunea a II-a prezentului studiu, era permis de legislația profesiei de avocat, sau despre un *pact de quota litis* a cărui semnificație, cunoscută de altfel, am menționat-o în secțiunea a II-a acestui studiu.

În opinia noastră, încadrarea juridică este că procentul de 8 % reprezintă un **onorariu de succes** și nu un *pact de quota litis*. O eventuală calificare în acest ultim sens nu ar avea suport.

Din păcate sunt aspecte de specialitate, care nu întotdeauna sunt cunoscute și înțelese în mod corect de către cei implicați în derularea activității de control și în încheierea unor astfel de contracte, cu toate consecințele care derivă de aici.

Se pune problema **dacă un asemenea contract, a fost legal încheiat** și, implicit, **dacă sumele de bani achitate ca onorariu fix** (abonament lunar), **cât și onorariu de succes, sunt legale**.

Considerăm că, întrucât contractul avea ca obiect, în principal, redactarea de înscrisuri (notificări, somații), care erau tipizate prin acte normative, formatul-standard fiind prevăzut în cele două ordine ministeriale, pe care le-am precizat în Secțiunea a II-a, rezultă că atât contractul, cât și plata onorariului derivată din el a fost nelegală într-o proporție semnificativă. Spunem aceasta, deoarece contractul se putea încheia și plata se putea efectua pentru desfășurarea de alte activități, decât pretinsa redactare a unor formulare, al căror conținut era, de altfel, reglementat prin cele două ordine ministeriale, iar serviciile prestate echivalează, în realitate, cu atribuțiile personalului entității verificate.

#### IV. Concluzii

Tema abordată în prezentul studiu nu este una simplă și nici lipsită de vulnerabilitate, în contextul în care ea vizează competența Curții de Conturi de a controla legalitatea relațiilor patrimoniale dintre autoritățile publice și reprezentanții unei profesii liberale, care este aceea de avocat.

---

<sup>25</sup> Publicat în M. Of. nr. 975 din 29 decembrie 2015.

Nu dorim în niciun fel ca el să fie interpretat ca o tentativă de critică sau de imixtiune în desfășurarea activității de avocat, sau ca o lipsă de respect față de această profesie liberală, prin intermediul căreia se garantează unul dintre drepturile fundamentale ale persoanei, respectiv dreptul la apărare, care reprezintă un „*drept fundamental de tradiție, în mod obișnuit încadrat în prima generație de drepturi, pentru garantarea căruia statul trebuie să se abțină de la orice ar putea limita posibilitățile unei persoane de a se apăra în instanță*”<sup>26</sup>.

Nu este mai puțin adevărat, însă, că exercitarea oricărui drept fundamental și a oricărei libertăți, trebuie realizată prin raportare la alte valori fundamentale în statul de drept, între acestea fiind legalitatea, iar legalitatea cheltuirii banului public reprezintă o componentă a stării de legalitate, în general.

De aceea, în preocuparea teoreticienilor și a practicienilor, în egală măsură, trebuie să se regăsească respectarea tuturor valorilor și principiilor fundamentale care guvernează sistemul instituțional, social și normativ al statului român.

---

<sup>26</sup> A. Crișu, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, (coord.), *Constituția României, Comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 228.